

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

sur les impôts fonciers





Table des matières

Annexes

Le 9 décembre 1992

L'Honorable Floyd Laughren
Trésorier de l'Ontario et ministre de l'Économie
7[e] étage, Édifice Frost sud
7 Queen's Park Crescent
Toronto (Ontario)
M7A 1Y7

Monsieur,

En tant que membres du Groupe de travail sur les impôts fonciers de la Commission de l'équité fiscale, nous sommes heureux de vous fournir notre rapport final.

Veuillez agréer, Monsieur, nos respectueuses salutations.

A. Dharmalingam
Co-président
Groupe de travail sur les impôts fonciers

Margaret Wilson
Co-présidente
Groupe de travail sur les impôts fonciers

Les membres du Groupe de travail*

Audi Dharmalingam	**Co-président du Groupe de travail** Président, Urban Alliance on Race Relations
Margaret Wilson	**Co-présidente du Groupe de travail** Secrétaire-trésorière, Fédération des enseignants et des enseignantes de l'Ontario
Beverley Allen	Directrice, Législation et finance Association des conseils des écoles publiques de l'Ontario
Grant Andrews	Directeur adjoint, chargé des affaires avec les entreprises Conseil scolaire catholique séparé de la région de Durham
Elizabeth Behrens	Conseillère régionale, ville d'Oakville
Wendy Bell	Ancienne mairesse de la ville de Marathon
Audrey Birt	Directrice, Taxation et revenu d'eau Service des finances de la ville de Toronto
Doris Brick	Présidente du conseil municipal, canton d'Ennismore
Ken Brooks	Directeur exécutif, Assistance légale Kent Ville de Wallaceburg (ancien conseiller)
Charles Caldwell	Maire, ville de New Liskeard
John Calvert	Préposé aux recherches, Syndicat canadien de la fonction publique
Paul Carroll	Surintendant des affaires et de l'exploitation, Conseil d'éducation du comté de Huron
Danielle Chartrand	Administratrice des propriétés foncières, Service du logement et des propriétés, ville d'Ottawa
Donald Clune	Président, Conseil des écoles séparées métropolitaines
Grant Collins	Ancien président, Fédération de l'agriculture du comté de Bruce
Ron Ditchburn	Directeur, Impôts fonciers, immobiliers CN
Louise Eason	Commissaire des finances en titre, municipalité régionale de Peel

Andy Faas	Vice-président exécutif, National Grocers Company (a démissionné en mai 1992)
Iain D. Fraser	Président, AEC Group Ltd., Valuations Inc.
Peter Goldthorpe	Directeur des services d'information et des services législatifs, Association des constructeurs de maisons de l'Ontario
Linda Grayson	Directrice adjointe d'Éducation-Exploitation, Conseil d'éducation de Toronto
Jim Gubinczki	Trésorier, ville de St. Thomas
James Head	Premier vice-président, Fédération des enseignants et enseignantes de l'Ontario
Florence Henderson	Fédération des enseignants et enseignantes de l'Ontario
Grant Hopcroft	Contrôleur, la Corporation de la ville de London
Garth Jackson	Président, Canadore College of Applied Arts and Technology
Ruth Lafarga	Citoyen - Ancien membre du Conseil d'éducation de Durham
Terry Mangan	Sous-secrétaire général, Fédération des enseignants et enseignantes de l'Ontario
Malcolm McCarthy	Administrateur, Comité des taxes foncières pour les deux paliers de Peterborough
Ross McKee	Administrateur du revenu, ville de Waterloo
Dick McIntosh	Expert-conseil pour les conseils des écoles publiques de la communauté urbaine de Toronto, ancien surintendant des affaires et usines, Conseil d'éducation de East York
Donald McIver	Économiste en chef, Sun Life of Canada
Roland Montpellier	Chef du revenu, Conseil des écoles catholiques séparées du district de Sudbury
Allan Morrill	Directeur de l'évaluation, Flaconbridge Limited
Katherine Packer	Citoyenne, anciennement avec le Upper Stoney Lake Cottagers' Association
Joe Pantalone	Conseiller, La municipalité régionale de la communauté urbaine de Toronto
Robert Poirier	Superviseur, Groupe des écoles séparées,

	Conseil des écoles de langue française Ottawa-Carleton
Robert Richards	Sous-chef/responsable de l'administration La municipalité de la communauté urbaine de Toronto
Elaine Rowe	Directeur, service de révision de l'évaluation de l'éducation publique Conseil scolaire de la communauté urbaine de Toronto
Arthur St. Jean	Conseiller, Association Franco-Ontarienne des conseils d'écoles catholiques
Andrew Stewart	Citoyen intéressé par la situation des locataires
David Stewart	Directeur, Impôts fonciers et assurance, Cambridge Leaseholds Limited
Ron Sudds	Surintendant des affaires, Conseil d'éducation de Northumberland et Newcastle
Myron Swartz	Président, Building Owners Association
Jack Switzer	Citoyen - ancien président du Conseil de l'éducation d'Atikokan
Peter Tomlinson	Directeur du développement économique, Service de la planification et de l'aménagement, ville de Toronto
Reno Viswasam	Citoyen, administrateur Royal Management Group
Paul Whitehead	Représentant, Association des conseillers des écoles séparées de l'Ontario
John Woods	Sous-trésorier de la ville, Service des finances de la ville de Toronto

***** *Les titres donnés ici sont pour identification seulement. Le soutien des membres pour ce rapport n'implique pas nécessairement le soutien par les organismes auxquels ils sont affiliés.*

Observateurs du Groupe de travail

Ruth Baumann	Assistante exécutive, Fédération des enseignants et des enseignantes de l'Ontario
Fiona Chapman	Conseillère, Conseil d'éducation de Toronto
Ted Cook	Économiste, Canadian Tax Foundation
Hugh Craigen	Directeur de l'évaluation, Conseil scolaire catholique séparé régional de Waterloo
Lynn Delvaux	Comptable en chef, Conseil d'éducation de Peel
Lionel Feldman	Président, Lionel D. Feldman Consulting Inc.
Sam MacKinlay	Administrateur exécutif, groupe d'étude sur le financement de l'éducation publique - Conselis scolaires publiques métropolitains
Charlottte MacFarlane	Recherchiste, Association des municipalités de l'Ontario
Earle McCabe	Sous-administrateur exécutif, Association des conseillers des écoles séparées de l'Ontario
Peter Meneguzzi	Sous-directeur des services administratifs de l'éducation et trésorier, Conseil des écoles séparées métropolitaines
Patrick Slack	Directeur exécutif,Association des conseillers des écoles séparées de l'Ontario
Paul Wealleans	Chef, Recherche sur l'évaluation et la taxation, Service des finances de la ville de Toronto

---

Les opinions et les points de vue présentés dans ce rapport sont ceux des membres du Groupe de travail. Toutefois, le groupe a obtenu de l'aide technique et des conseils de la part des employés de la fonction publique de l'Ontario dont un grand nombre ont participé aux réunions sur une base régulière.

Nous tenons à remercier spécialement les membres suivants de la fonction publique de l'Ontario pour leurs idées, leur expertise et le temps qu'ils ont bien voulu nous consacrer.

Margaret Allen, ministère des Affaires municipales; Andrew Bright, ministère de l'Éducation; Ruth Cameron, ministère du Revenu; Oussama Al-Dimaski, ministère des Affaires municipales; James E. Doris, ministère de l'Éducation; Gerry Hinbest, ministère de la Formation professionnelle; Brian Kozman, ministère du Logement de l'Ontario; Brian Lenglet, ministère de l'Éducation; Anne Lloyd, ministère de l'Éducation; Lucy Magnus-Burke, ministère du Trésor et de l'Économie; Janet Mason, ministère de la Formation professionnelle; John Nywening, ministère des Services sociaux et communautaires; Michael O'Dowd, ministère du Revenu; Linda Perry, ministère de l'Éducation; Bill Robson, ministère des Affaires municipales; David Roote, ministère du Revenu; Almos Tassonyi, ministère des affaires municipales; Walter Wasylko, ministère de l'Éducation; William Wu, ministère du Revenu; Paul Scale, secrétariat, rapport provincial/local.

De plus, nous aimerions remercier les membres suivants de la CÉF :

Christine Avery-Nunez; John Bossons; Jan Dutton; Ana Ferraro; Hugh Mackenzie; Joanne Mastrotucci; Mary Liston; David Sharp; Richard Shillington; Robert Spencer; Stephanie Turner; Jean-Clause Zabbal et tout le personnel administratif pour leurs efforts.

Liste des conclusions :

Liste des recommandations :

RAPPORT

Introduction

Le Groupe de travail sur les impôts fonciers a été formé par le Trésorier en septembre 1991, dans le cadre de l'étude générale du gouvernement portant sur les sujets de politique fiscale en Ontario. Le mandat initial du groupe se limitait à répondre aux questions posées par le Trésorier, auxquelles se sont ajoutées des références formulées par les ministères de l'Éducation et des Affaires municipales.

Mandat

Les questions posées par le Trésorier étaient les suivantes :

- Le système actuel des impôts fonciers est-il en mesure de satisfaire les besoins de revenus reliés aux responsabilités dont doivent se charger les gouvernements locaux et les conseils scolaires dans la fourniture de leurs programmes?
- Sinon, quels changements devraient être apportés au système des impôts fonciers et/ou aux autres sources de revenus, afin que les gouvernements locaux et/ou les conseils scolaires puissent améliorer l'équité dans la perception des revenus dont ils ont besoin?

Le travail réalisé par le groupe pour répondre à ces questions a été coordonné à deux autres exercices de réformes actuellement en cours en Ontario : l'étude des relations provinciales/locales (le désengagement); et le projet de réforme du financement de l'éducation du ministère de l'Éducation. L'Étude des relations provinciales/locales est un projet conjoint du gouvernement de l'Ontario et de l'Association des municipalités de l'Ontario dont le but consiste à rationaliser les responsabilités concernant les programmes et les dépenses, dans les domaines où les activités sont partagées entre le gouvernement provincial et le secteur municipal. La réforme du financement de l'éducation est une étude interne portant sur la façon de financer l'éducation. Elle met particulièrement l'accent sur les questions d'équité, aussi bien pour les contribuables que pour les élèves, dans le financement de l'éducation.[1]

Le ministère des Affaires municipales a référé au Groupe de travail sur les impôts fonciers les questions de revenu se rapportant au désengagement municipal. Le ministère de l'Éducation a référé au Groupe de travail les questions d'équité de revenu de la réforme du financement de l'éducation.

1 Ces études actuelles font l'objet d'une discussion plus détaillée dans le corps de ce rapport.

Le Groupe de travail

Le Groupe de travail sur les impôts fonciers est un corps consultatif indépendant nommé par le Trésorier pour fournir des conseils sur les options de réforme du financement des gouvernements locaux. Il relève de la Commission de l'équité fiscale et il bénéficie du même secrétariat, mais il reste indépendant de la Commission. Le groupe se compose de 49 membres, représentant des intérêts très divers dans le gouvernement local. Environ un tiers du groupe représente le secteur de l'enseignement, un tiers représente le secteur municipal, et un tiers représente les divers intérêts du secteur privé.

Le groupe a commencé ses travaux en septembre 1991 par une étude approfondie des principales questions du financement des gouvernements locaux reliées à l'administration fiscale, au financement de l'éducation et aux finances municipales. Il a travaillé alors en trois groupes pour analyser les questions de politique qui ont découlé de cette étude et ces trois groupes ont présenté leurs conclusions sur ces questions à l'ensemble du Groupe de travail.

Durant son mandat, le Groupe de travail a publié deux communiqués. Ces communiqués ont été envoyés à toutes les institutions de gouvernements locaux de la province ainsi qu'à un grand nombre d'organismes et d'individus qui s'étaient montrés intéressés par le sujet de la réforme des impôts fonciers. Un document consultatif basé sur un exposé préliminaire du rapport du groupe fut envoyé à plus de 300 organismes dans l'ensemble de la province qui s'intéressaient aux questions des impôts fonciers. Le groupe a reçu un total de 68 soumissions officielles et, par l'entremise de la Commission de l'équité fiscale, plus de 500 lettres d'individus exprimant leurs points de vue sur les impôts fonciers. De plus, le Groupe de travail a reçu des commentaires sur les questions du financement des gouvernements locaux par l'entremise du programme de consultation de la collectivité de la Commission de l'équité fiscale.

Bien que la majorité des membres du groupe étaient affiliés à des organismes et qu'en règle générale ils communiquaient régulièrement avec ceux-ci, ils participaient à cet exercice en tant qu'individus. Leur participation dans la préparation de ce rapport n'implique pas nécessairement que les organismes auxquels ils sont affiliés sont en faveur du rapport.

Il y a eu des opinions et des recommandations dans ce rapport avec lesquelles certains membres du comité n'étaient pas d'accord. Ils ont accepté un compromis pour formuler des recommandations importantes. Étant donné que ces recommandations représentent un consensus sur chaque sujet, aucun membre du comité ne devrait être tenu responsable de tout point de vue exprimé dans ce rapport.

L'environnement fiscal actuel

Le système de financement des gouvernements locaux en Ontario connaît des difficultés très sérieuses. Dans le secteur municipal, les réductions du soutien du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial pour les routes et autres infrastructures locales ont généralement éveillé de fortes inquiétudes au sujet de la qualité. L'augmentation rapide des dépenses d'aide sociale, causée en partie par la détérioration de l'économie et en partie par les réformes introduites par le gouvernement provincial, ont affecté à la fois le système des finances locales et la tradition de partage des coûts entre la province et les municipalités pour les services sociaux. L'application de nouvelles normes générales du provincial, dans les domaines allant de l'équité d'emploi jusqu'à la protection de l'environnement, ont aussi imposé de nouveaux coûts au niveau local.

Dans le secteur de l'éducation, une décennie de coupures dans la participation financière de la province a eu pour effet de faire passer les impôts fonciers pour l'éducation de 50 % à 55 % de la facture des impôts fonciers locaux (à l'exclusion des paiements en remplacement d'impôt)[2] et a créé une résistance très forte chez le contribuable aux augmentations des impôts et des dépenses. Les augmentations dans les programmes obligatoires n'ont pas été compensées par des augmentations dans les fonds provinciaux et ont contribué aux difficultés auxquelles doivent faire face les conseils scolaires qui ont des bases financières faibles. Ces conseils ont deux choix à leur disposition : garder les taux d'imposition concurrentiels à ceux des autres conseils et accepter des différences dans les niveaux de services; ou garder les services à un niveau à peu près comparable et imposer des impôts fonciers plus élevés que ceux des autres conseils. Les difficultés financières sont telles que déjà un conseil scolaire fonctionne sous la surveillance du ministère, tandis que d'autres ont accumulé des déficits. Par la même occasion, le changement dans l'économie crée des demandes encore plus fortes sur le système d'éducation afin qu'il contribue à une stratégie économique basée sur des investissements efficaces en compétences et formation.

Des changements de structure dans l'économie de l'Ontario ont simultanément sapé les assiettes fiscales locales, augmenté la demande pour des les services fournis localement, réduit la capacité contributive des contribuables locaux et gêné la façon dont la province peut fournir l'assistance compensatoire nécessaire. Ces facteurs se sont combinés pour produire des augmentations dans les impôts fonciers

---

2 Les paiements en remplacement d'impôt sont les paiements effectués aux municipalités par les gouvernements fédéral et provincial en remplacement des impôts fonciers qu'ils auraient dû autrement payer sur les propriétés foncières provinciales et fédérales. Ces montants s'élèvent à environ 4 % du revenu total des impôts fonciers. Ces paiements ne sont pas distribués entre les municipalités et les conseils scolaires en proportion des taux d'imposition pour ces fonctions. Pour fournir une indication précise de la division des impôts fonciers payés par les contribuables fonciers en se basant sur les taux d'imposition établis pour l'éducation et les municipalités, les paiements en remplacement d'impôt ne sont pas inclus dans les totaux utilisés pour ces comparaisons, sauf lorsqu'une indication contraire est donnée.

résidentiels en tant que pourcentage du revenu des ménages en Ontario, pour la première fois depuis les années 1960.

Le manque de ressources disponibles pour soutenir les services publics a incité un grand nombre de gens à se poser des questions sur la structure du gouvernement lui-même. Les inefficacités dans la fourniture des services publics et la répétition des programmes et des installations - entre les gouvernements locaux du palier inférieur[3] et ceux du palier supérieur, entre les conseils scolaires publics et séparés et entre les gouvernements locaux en général et la province - auraient pu être tolérées par le public il y a dix ans. Aujourd'hui, de telles insuffisances donnent lieu à une très forte résistance de la part des contribuables.

Vingt années de vaines tentatives pour changer le système fiscal local qui avait nettement besoin d'une réforme il y a 30 ans a laissé la province aux prises avec toute une série de systèmes bigarrés de taxes foncières et d'évaluation, démodés et inconséquents qui sont incompréhensibles pour le contribuable. Dans de nombreuses parties de la province, les différences d'impôts fonciers payés sur des propriétés similaires défient toute explication rationnelle. Les comparaisons entre les taux d'imposition à travers la province ou entre les différentes catégories de propriétés foncières sont tellement complexes qu'elles sont devenues pratiquement le domaine exclusif des experts.

Le système de l'Ontario pour financer les gouvernements locaux est un vrai désastre et a besoin d'un renouvellement complet. Les coûts de modernisation du système, aussi bien politiques que financiers, seront substantiels. La réalisation des recommandations présentées dans ce rapport entraînerait des modifications considérables dans le fardeau fiscal parmi les contribuables locaux. D'autres recommandations suggèrent que les impôts fonciers soient remplacés par des impôts provinciaux plus étroitement reliés à la capacité contributive comme source de perception des fonds pour certains des services actuellement fournis par le gouvernement local. Prises dans leur ensemble, les conclusions et les recommandations du Groupe de travail auront aussi des implications profondes quant à la structure et au rôle des gouvernements locaux.

Toutefois, quels que soient ces coûts, ils ne sont rien par rapport aux coûts que nous devrons payer à l'avenir en tant que société si nous continuons à ignorer les problèmes que nous connaissons aujourd'hui. Au cours des 20 dernières années nous avons appris que les problèmes ne s'estompent pas avec le temps; ils s'empirent. Les contribuables perdent confiance quant à la façon dont les institutions locales sont en mesure de leur fournir d'une manière efficace et compétente les services qu'ils veulent avoir et de les faire payer d'une manière équitable.

---

3 Les gouvernements de niveau inférieur comprennent les villes, les villages, les cantons et les villes qui font partie d'un comté, d'un district, d'un gouvernement régional ou métropolitain qui constituent le niveau supérieur de la structure du gouvernement de l'Ontario. Voir p. 107-14 pour une discussion sur la structure du gouvernement local en Ontario.

Portées et perspectives

L'enquête menée par le Groupe de travail sur les questions du financement des gouvernements locaux diffère des exercices du même genre qui furent entrepris jusqu'ici. Tout d'abord la portée de l'enquête englobe toute une gamme de sujets. L'étude n'est pas restreinte ni au secteur municipal ni au secteur de l'enseignement, et elle ne s'intéresse pas uniquement à la fiscalité, à l'exclusion du système de subventions ou vice versa. Deuxièmement, elle examine initialement ces questions selon la perspective d'un Ontarien en tant que consommateur des services locaux et en tant que contribuable. Les intérêts des institutions -- la relation entre les différents conseils scolaires, les gouvernements locaux et le gouvernement provincial -- sont bien sûr une partie intégrante de ces questions et de toute solution qui sera proposée à ces questions, mais ces dernières sont étudiées d'après la perspective de l'individu qui réside dans cette province.

Le Groupe de travail a été guidé en considérant ses recommandations par certains concepts simples mais importants. Tout d'abord, il n'y a qu'un seul contribuable -- il n'y a pas de contribuable des taxes municipales et un autre du conseil scolaire et un autre des impôts provinciaux. Deuxièmement, l'idée de «fardeau» fiscal dans l'abstrait n'a aucune valeur. Les impôts représentent ce que nous payons pour les services que nous avons collectivement décidés que nos institutions gouvernementales devraient nous fournir. Le rôle de ces institutions consiste à fournir les services de la manière la plus efficace possible, et à percevoir les revenus nécessaires pour payer ces services d'une manière que nous considérons, collectivement, comme étant équitable.

Ce rapport est divisé en huit sections.

L'article I s'adresse au rôle de l'impôt foncier dans le financement des gouvernements locaux, analyse les questions d'équité soulevées par les impôts fonciers et atteint une série de conclusions qui forme la base des conclusions et des recommandations dans le reste du rapport.

Les articles II à VI explorent les implications de ce cheminement en faveur de l'équité pour les impôts fonciers en général (article II), évaluation en particulier (article III), autres sources actuelles ou potentielles d'impôt local (article IV), l'ensemble des impôts et des subventions utilisé pour financer le gouvernement local et les allégements d'impôt individuel (article V) et le financement de l'éducation (article VI).

L'article VII envisage les implications de la réforme de financement des gouvernements locaux à partir de la perspective de nos institutions de gouvernements locaux. L'article VIII traite des questions d'administration et des normes qui devraient être respectées par les mesures de transition pour la réforme du financement des gouvernements locaux.

1. LE FINANCEMENT DES GOUVERNEMENTS LOCAUX DU POINT DE VUE DU CONTRIBUABLE

Cet article examine l'équité du système d'imposition locale en Ontario et développe des principes généraux qui sont appliqués dans les autres articles de ce rapport. Étant donné l'importance de l'impôt foncier, une grande partie de cet article met l'accent sur ce que son rôle devrait être dans un système équitable d'imposition locale.

Ce qu'il faut savoir au sujet des impôts fonciers

Les impôts fonciers sont constitués en réalité de trois impôts différents : résidentiels, commerciaux et industriels et taxe professionnelle. Chacun de ces impôts est payé par des contribuables différents, ont des implications différentes pour l'équité des contribuables et ont des impacts différents sur l'activité économique. En 1990, les impôts fonciers résidentiels constituaient 56 % du revenu des impôts fonciers locaux dans la province. Cet impôt est basé sur la valeur d'évaluation de la propriété et il est payé soit directement par les occupants-propriétaires des propriétés résidentielles soit indirectement par les loyers que doivent payer les locataires de propriété résidentielle louée.

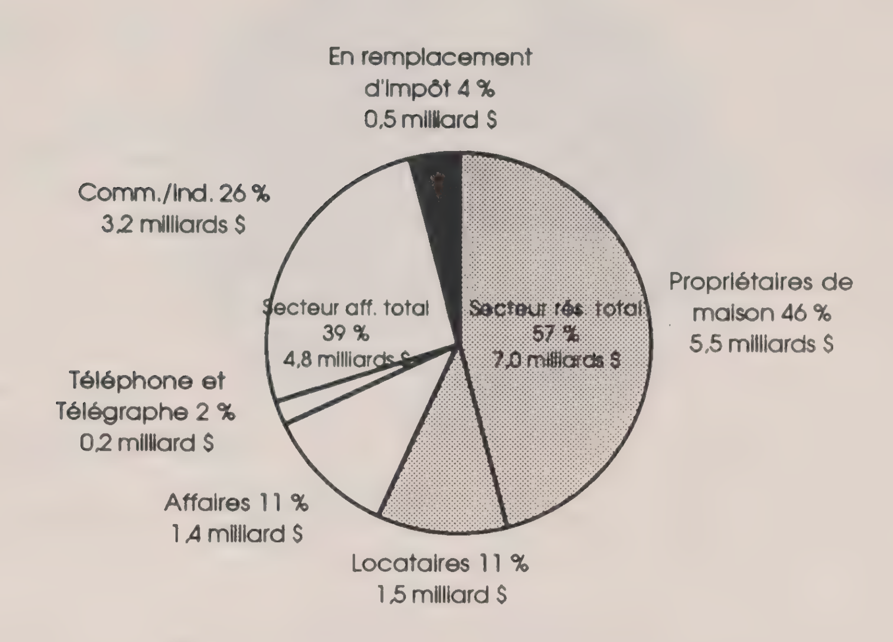
Les impôts fonciers commerciaux et industriels comptaient pour 26 % des revenus totaux des impôts fonciers en 1990. Ces impôts sont basés sur la valeur d'évaluation de la propriété et sont payés soit directement par les occupants-propriétaires soit par les locataires commerciaux ou industriels dans leurs loyers. Actuellement, les facteurs économiques jouent un rôle important lorsqu'il s'agit de déterminer la manière dont les impôts ou augmentations d'impôts dans les secteurs commerciaux et industriels peuvent être passés aux consommateurs. Comme c'est le cas pour les impôts fonciers résidentiels, les impôts fonciers commerciaux et industriels constituent une obligation légale pour le propriétaire. En cas de non paiement, l'administration compétente locale chargée de la perception des impôts fonciers a le droit de récupérer les impôts et taxes non payés en prenant un droit de rétention sur la propriété et éventuellement, en mettant cette propriété en vente.

Les impôts commerciaux comptent pour 11 % des revenus des impôts fonciers en 1990. Cet impôt est perçu sur les occupants des propriétés commerciales et industrielles et il est perçu en tant que pourcentage de l'obligation d'impôts fonciers du propriétaire de la propriété. Ce pourcentage varie selon le type d'entreprise de 25 % pour certaines affaires comme les terrains de stationnement jusqu'à 75 % pour les brasseries et les distilleries. Le taux moyen d'imposition pour les affaires est d'environ 45 %. La plupart des commerces de détail paient 30 %. Contrairement aux autres impôts basés sur la propriété, cet impôt n'est pas payé par le propriétaire de la propriété, mais par l'entreprise occupante.

Environ 4 % des revenus des impôts fonciers sont sous forme de paiements en remplacement d'impôt de la part des autres niveaux de gouvernement. Les 2 %

restants sont payés par les compagnies de téléphone et de télégraphe (T&T) sur leurs recettes brutes comme alternative à l'imposition foncière des emprises.

Graphique 1.
QUI PAIE L'IMPÔT FONCIER?
ONTARIO, 1990

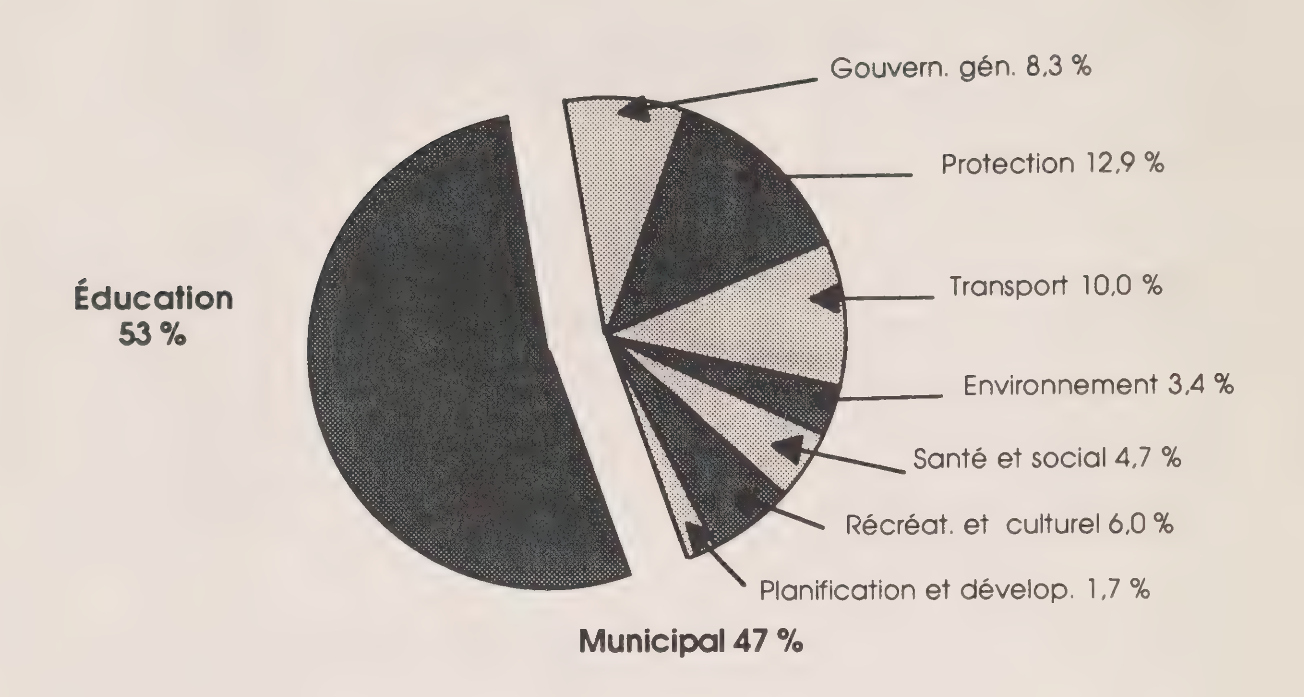


IMPÔTS FONCIERS TOTAUX = 12,3 MILLIARDS $

En 1993, les impôts fonciers devraient atteindre un revenu total d'environ 15,3 milliards $.

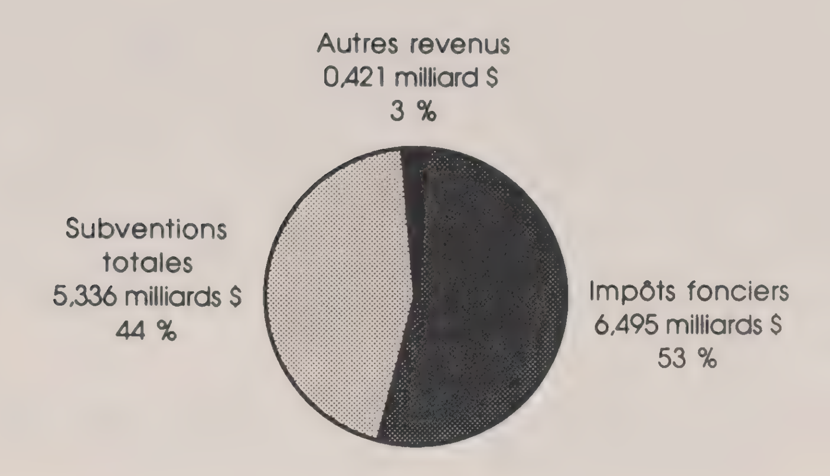
Quantitivement, les impôts fonciers sont beaucoup plus un impôt sur l'éducation qu'un impôt municipal. Le graphique suivant montre la distribution des impôts fonciers entre les conseils scolaires et les municipalités et entre les diverses catégories de services municipaux. En 1990, 53 % du revenu des impôts fonciers (y compris les paiements en remplacement d'impôt) étaient utilisés pour l'éducation.

Graphique 2.
UTILISATIONS DES IMPÔTS FONCIERS
ONTARIO 1990



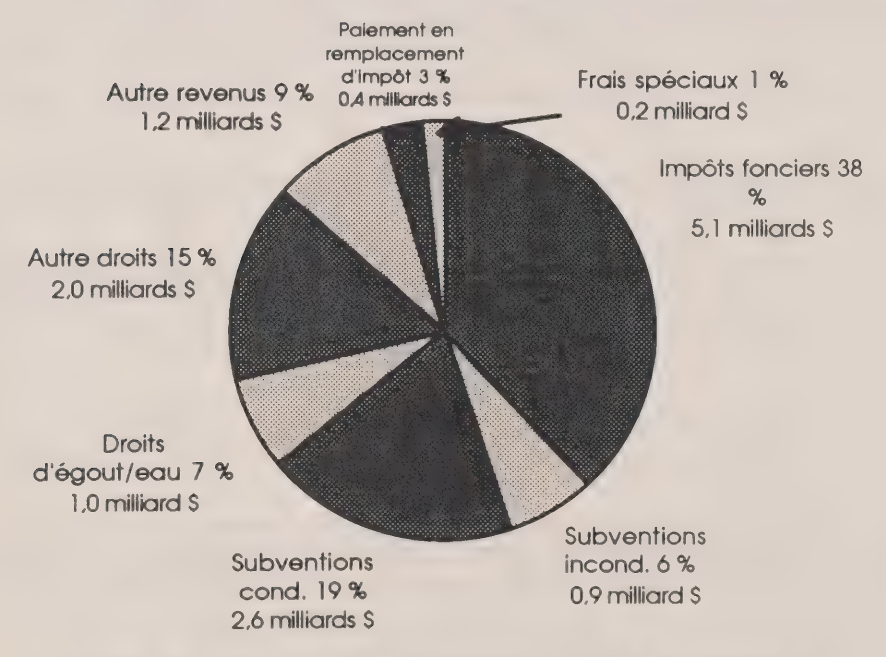
Lorsque l'on compare les fonds destinés aux conseils scolaires et ceux destinés aux municipalités, on peut voir que les conseils scolaires dépendent en fait beaucoup plus des impôts fonciers pour leurs fonds que les gouvernements municipaux. Les impôts fonciers représentaient 53 % des revenus pour l'éducation en 1990; les subventions provenant de la province pour 44 %. Pour 1993, on estime que les subventions de la province auront tombé à tout juste un peu plus de 38 % du total des dépenses pour l'éducation locale en Ontario.

Graphique 3.
REVENUS POUR L'ÉDUCATION
ONTARIO - 1990



Revenus totaux pour l'éducation = 12,3 milliards $

Graphique 4.
REVENUS D'EXPLOITATION DES MUNICIPALITÉS
ONTARIO, 1990

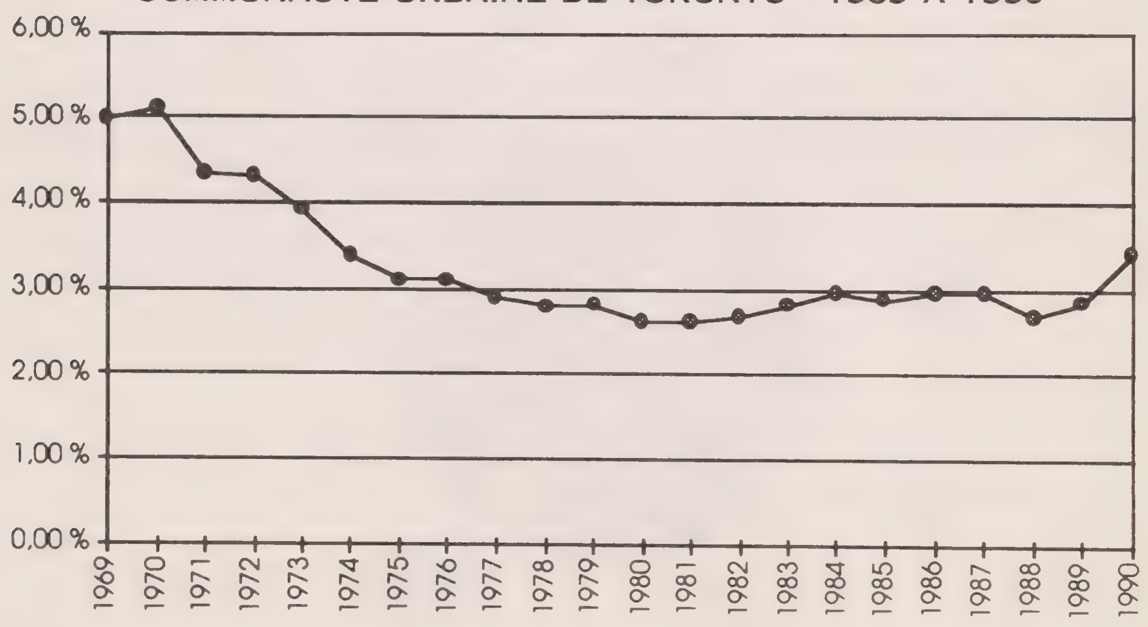


Total de revenus d'exploitation = 13,4 milliards $

Les municipalités dépendent beaucoup moins des impôts fonciers comme source de revenu puisqu'elles prélèvent seulement 38 % de leur revenu total à partir de l'assiette des impôts fonciers (impôts fonciers résidentiels et commerciaux/-industriels et impôts sur les entreprises) en 1990.

Comme le montre le graphique 5, les impôts résidentiels, en tant que pourcentage du revenu des ménages[4] présentaient une augmentation marquée à partir de 1989. En 1990, les impôts résidentiels avaient augmenté jusqu'à près de 3 % du revenu moyen des ménages en Ontario, par rapport à une moyenne à plus long terme d'environ 2,5 %. L'impact de la récession sur l'augmentation des revenus a certainement fait grimper encore plus ce pourcentage. Toutefois, il est important de remarquer que cette tendance récente inverse une réduction à plus long terme dans l'impact des impôts fonciers en Ontario sur le revenu des ménages. Les données pour la communauté urbaine de Toronto se rapportant à la période entre 1969 et 1990 (graphique 5) montrent que les impôts fonciers résidentiels ont baissé en tant que pourcentage du revenu pour passer de tout juste un peu plus de 5 % en 1969 à moins de 3 % en 1977 et ils sont restés à moins de 3 % jusqu'en 1989. Depuis 1989, ce pourcentage est passé au-dessus de 3 % pour la première fois depuis le milieu des années 1970.

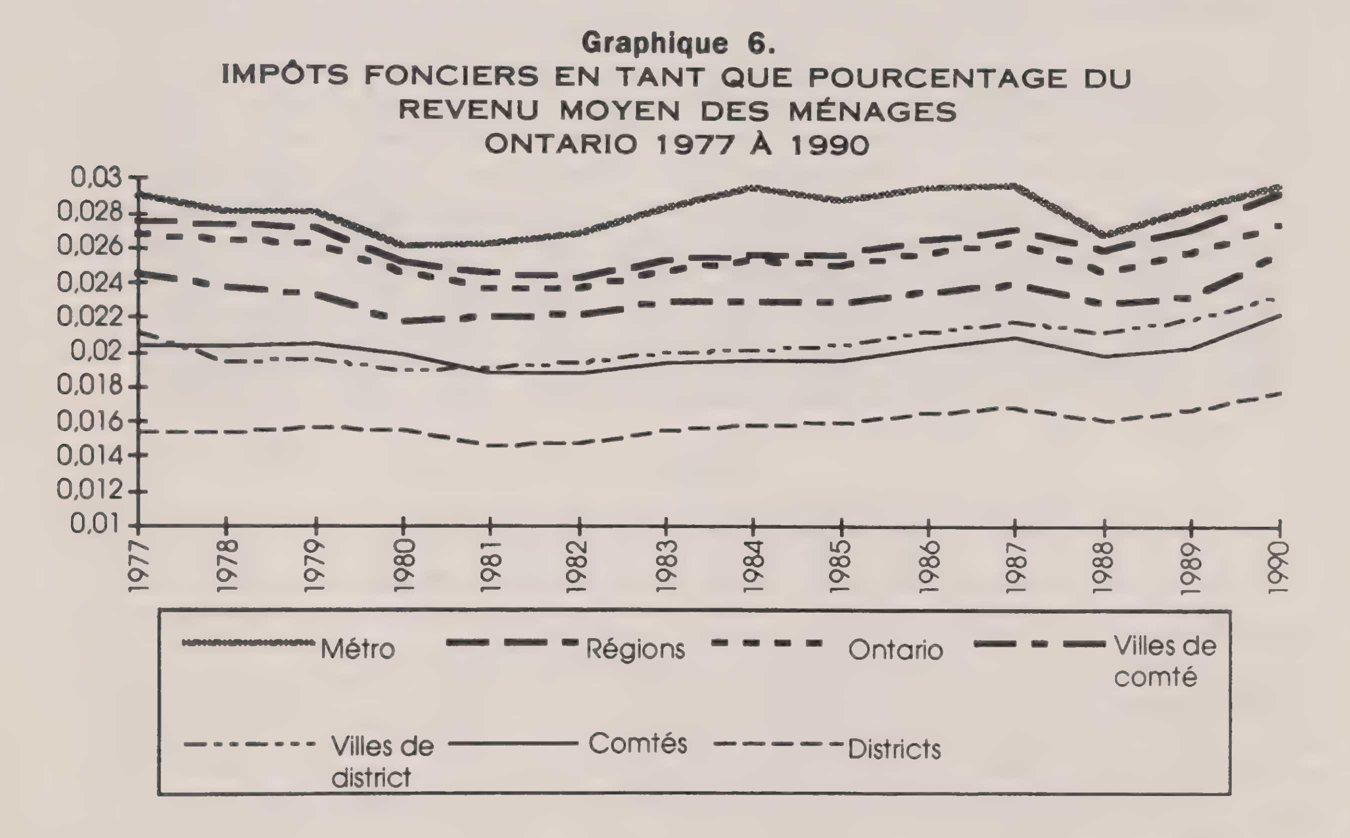
Graphique 5.
LES IMPÔTS FONCIERS EN TANT QUE POURCENTAGE DU REVENU DES MÉNAGES COMMUNAUTÉ URBAINE DE TORONTO - 1969 À 1990



4 Le concept de revenu utilisé tout au cours de ce rapport est le revenu total en argent tel que défini pour fins d'impôt sur le revenu avant toutes déductions ou crédits. L'expression «revenu total en argent» comprend le revenu provenant du salaire, des placements, des gains en capital, du travail indépendant et des programmes d'aide sociale (par ex. l'assurance-chômage). L'expression «ménage» se réfère à des individus qui occupent la même unité d'habitation et sont économiquement interdépendants.

Les données provinciales, disponibles sur une base constante pour la période depuis 1977, ont montré essentiellement la même situation que celle pour la communauté urbaine de Toronto durant cette même période (graphique 6). De 1977

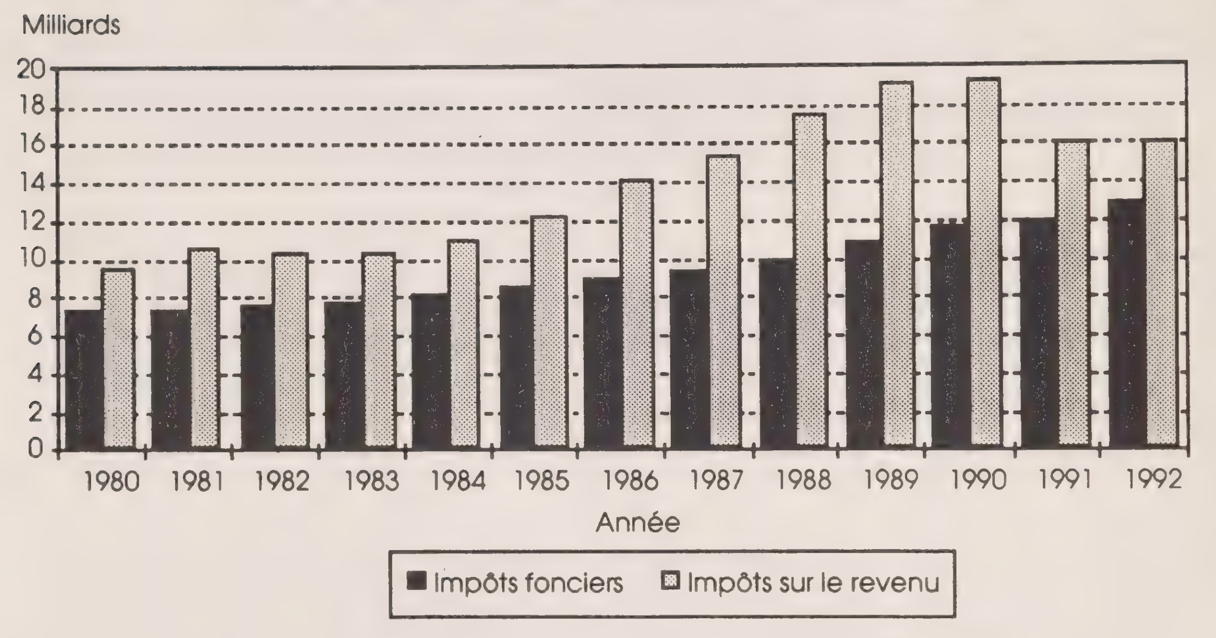
à 1982, les impôts fonciers ont baissé marginalement en tant que pourcentage du revenu moyen des ménages. Durant la période de 1983 à 1988, les impôts fonciers ont augmenté seulement légèrement en tant que pourcentage du revenu moyen des ménages. À partir de 1989, la moyenne pour l'ensemble de la province approchait à nouveau 3 % du revenu moyen des ménages en hausse par rapport à un point minimum de 2,5 % atteint en 1981. Les données pour l'ensemble de la province indiquaient aussi que les impôts fonciers sont toujours plus élevés en proportion du revenu dans les zones urbaines que dans les zones rurales et dans les zones desservies par les gouvernements régionaux plutôt que dans les zones desservies par d'autres gouvernements.



Les données sur la croissance des impôts fonciers totaux par rapport aux impôts sur le revenu (des corporations et des particuliers) depuis 1980 montrent que, jusqu'à la récession de 1990, les impôts fonciers augmentaient en fait plus lentement que les impôts sur le revenu. (Graphique 7) Entre 1989 et 1990, les recettes de l'impôt sur le revenu ont cessé d'augmenter et ont en fait baissé en termes de dollars de 1992, entre 1990 et 1991, alors que les impôts fonciers continuaient à augmenter dans une proportion à peu près la même qu'à la fin des années 1980. Ceci s'explique

facilement. En effet, alors que les recettes de l'impôt sur le revenu sont directement reliées à la santé générale de l'économie, les recettes tirées des impôts fonciers sont reliées aux coûts des services locaux. Ces coûts ont suivi la croissance économique des années 1980. À compter de 1990, l'augmentation des coûts pour les services sociaux entraînée par la détérioration de l'économie et l'augmentation des besoins financiers locaux pour l'éducation entraînée par la baisse des fonds fournis par le provincial, a continué à pousser à la hausse les impôts fonciers, à une époque où l'économie chancelante faisait baisser les revenus tirés de l'impôt sur le revenu.

Graphique 7.
IMPÔTS FONCIERS ET IMPÔTS SUR LE REVENU (DES PARTICULIERS ET DES CORPORATIONS), ONTARIO 1980-1992. (DOLLARS DE 1992)



L'équité dans le financement des gouvernements locaux
La plupart des gens, lorsqu'ils pensent à l'équité fiscale, veulent savoir tout d'abord s'ils obtiennent une certaine valeur pour leur argent. Ils considèrent les impôts et les taxes - et particulièrement les impôts fonciers - comme une sorte de prix à payer pour les services. S'ils ont l'impression qu'ils reçoivent un service de qualité, ils considéreront l'impôt comme étant équitable. Si, par contre, ils ont l'impression que leur argent est gaspillé ou qu'il est dépensé d'une façon impropre, ils considéreront que l'impôt est inéquitable.

Les études d'équité fiscale examinent normalement la question d'équité sans se référer à des services en particulier, fournis à partir des recettes de l'impôt. Cette technique peut être tout à fait valable lorsque l'on examine un système fiscal national ou provincial dans lequel des recettes sont perçues à partir d'un grand nombre de sources d'imposition différentes et qu'elles servent à payer une variété de

services encore plus grande. Au niveau local en Ontario, nous avons toutefois une gamme de services beaucoup plus étroite qui sont payés essentiellement à partir d'une seule source locale de revenus. En examinant l'équité des revenus pour les gouvernements locaux, l'équité des impôts fonciers peut seulement être évaluée d'une façon raisonnable dans le contexte des services que ces impôts devraient payer.

L'équité dans les finances locales pourrait se mesurer en tenant compte de la façon dont la source de revenu est appropriée aux services payés ou par les concepts plus traditionnels de l'équité parmi les contribuables. Le Groupe de travail a adopté une méthode pour aborder la question de l'équité qui combine ces deux éléments.

La capacité contributive est un principe d'équité selon lequel des contribuables qui ont des capacités similaires pour payer l'impôt devraient payer des montants similaires d'impôt (équité horizontale) et que les contribuables qui ont des capacités contributives différentes devraient payer des montants différents d'impôt (équité verticale). Les avantages reçus en tant que principe d'équité signifient que les impôts payés devraient correspondre aux avantages reçus par le contribuable.

La mesure traditionnelle de la capacité contributive est le revenu disponible des ménages. En conséquence, l'équité horizontale exige que les ménages qui ont des revenus similaires paient des montants d'impôt similaires. L'équité verticale demande que les ménages qui ont des revenus différents paient des montants différents d'impôt. Il est beaucoup plus difficile d'appliquer le concept des «avantages reçus» aux contribuables pris individuellement, étant donné que les avantages d'un grand nombre de services publics sont à la fois difficiles à mesurer et difficiles à distribuer parmi les différents contribuables.

Les impôts fonciers et la capacité contributive

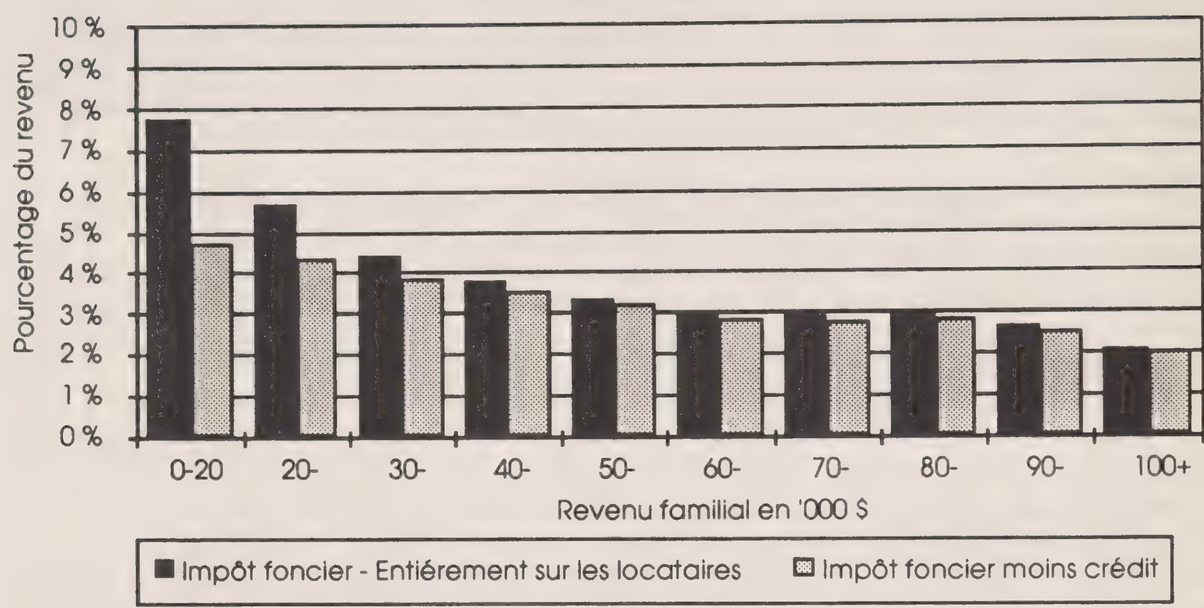
En utilisant le modèle SPSD/M de Statistique Canada[5], la Commission de l'équité fiscale a entrepris une étude du rapport qu'il y a entre les impôts fonciers en Ontario et le revenu des ménages. Des études précédentes ont permis de découvrir que les impôts fonciers résidentiels étaient régressifs, c'est-à-dire que les familles à faible revenu payaient une partie beaucoup plus élevée de leurs revenus en impôts fonciers que les familles à revenu plus élevé. L'étude de la CÉF a confirmé le même résultat et a découvert en outre que la situation régressive était particulièrement prononcée dans les gammes de revenus plus faibles et moyens, 50 000 $ et moins. En d'autres termes, les gens qui ont de faibles revenus paient une proportion plus élevée de leurs revenus en impôts fonciers que les gens qui ont des revenus plus élevés. De plus, l'étude a permis de découvrir que, même lorsque le crédit d'impôt foncier provincial (administré par le système de l'impôt sur le revenu) est pris en

5 La base de données de simulation de politique fiscale et le modèle (SPSD/M) ont été mis au point par Statistique Canada de façon à permettre de réaliser l'analyse de l'impact des changements de politiques sociales et économiques sur les familles, les individus et les ménages pour le Canada et l'Ontario. Cette base de données est largement utilisée par les analystes de politique publics dans l'ensemble du pays.

ligne de compte, les ménages pauvres paient toujours proportionnellement plus d'impôts fonciers que les foyers à revenu plus élevé.

Graphique 8.[6]

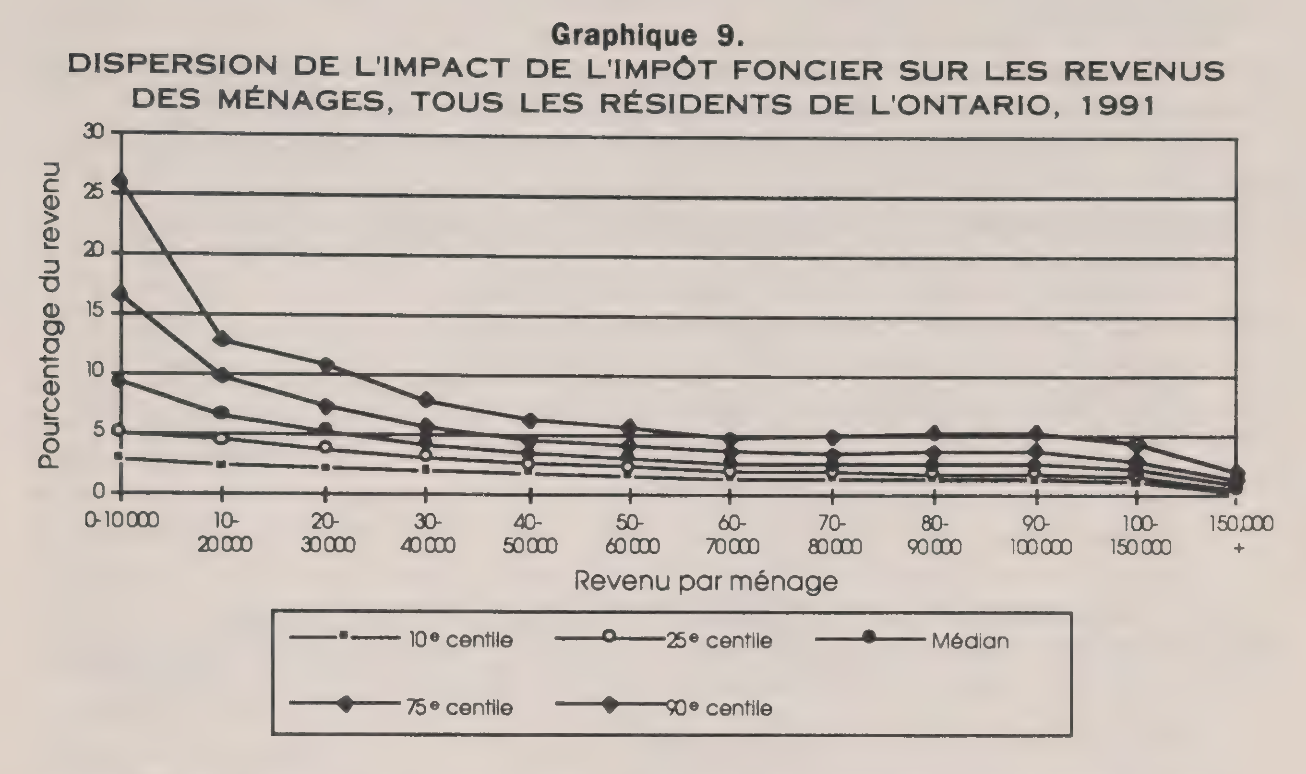
IMPÔTS FONCIERS - IMPACT SUR LE REVENU DES MÉNAGES ONTARIO 1991



Pour cette étude, nous avons admis l'hypothèse que les impôts fonciers sur les logements locatifs résidentiels étaient, en fin de compte, payés par les locataires dans leurs loyers. Le graphique 8 montre les résultats de cette étude en général. Il présente le pourcentage moyen du revenu de ménage payé en impôts fonciers par les ménages en proportion de leur revenu. Deux résultats différents sont présentés. L'un montre l'impact des impôts fonciers en tant que pourcentage du revenu (les barres foncées) sans prendre en ligne de compte le crédit d'impôt foncier administré par l'entremise du système de l'impôt sur le revenu. L'autre montre l'effet des crédits d'impôts fonciers sur le taux des impôts fonciers. Les ménages dont les revenus se trouvent dans la tranche de 20-30 000 $ paient environ 5,7 % de leur revenu en impôt foncier. Les ménages qui sont dans la tranche de 60-70 000 $ paient tout juste un peu moins de 3 % de leur revenu en impôt foncier. Le crédit d'impôt foncier réduit cet impact moyen de 1,5 % à 4,2 % pour les ménages dans la tranche de revenu de 20-30 000 $. Dans la tranche de revenu de 60-70 000 $, ce crédit a relativement peu d'impact.

6 Les analyses résumées dans ce tableau prennent pour acquis que les taxes foncières sont entièrement passées aux locataires résidentiels par les propriétaires. Une hypothèse de rechange avec une distribution de 50/50 entre les propriétaires et les locataires, montre un mode général similaire qui est quelque peu moins régressif aux niveaux plus faibles de revenu des ménages.

L'étude a découvert aussi des variances importantes dans les impôts fonciers en tant que pourcentage du revenu de ménage parmi les ménages qui sont dans la même tranche de revenu. Ces résultats sont résumés aux graphiques 9 et 9a.



Graphique 9.
DISPERSION DE L'IMPACT DE L'IMPÔT FONCIER SUR LES REVENUS DES MÉNAGES, TOUS LES RÉSIDENTS DE L'ONTARIO, 1991

Le graphique 9 montre le pourcentage du revenu des ménages pris par les impôts fonciers en Ontario pour chaque tranche de revenu des ménages. L'axe vertical représente les impôts fonciers en tant que pourcentage du revenu des ménages. L'axe horizontal représente les gammes de revenus de ménages. Les lignes tracées sur le graphique montrent l'impact des impôts fonciers sur le médian ou le ménage moyen dans la province en 1991 (la ligne du milieu reliant les points pleins (•). Les lignes en dessus et en dessous de la moyenne illustrent la gamme des variations dans l'impact des impôts fonciers dans chaque tranche de revenu.)

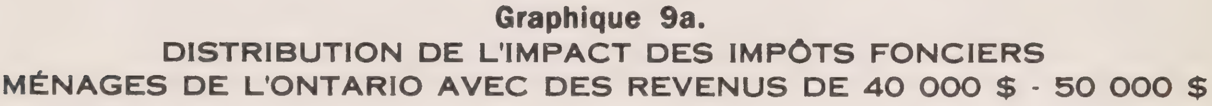
La ligne du milieu, indiquée sur la légende comme médian, donne l'impact sur le ménage moyen dans la tranche de revenu. Dans la tranche de 40 000 $ à 50 000 $, la moitié des ménages paie plus que le médian, 3,5 %; la moitié paie moins de 3,5 % de leurs revenus en impôts fonciers.

Dix pour cent des foyers dans chaque tranche de revenus ont subi sur leurs revenus un impact par les impôts fonciers qui est plus bas que le pourcentage indiqué par la ligne inférieure, indiqué comme 10e centile dans la légende en bas du graphique. Par exemple, dans la tranche de revenus de 40-50 000 $, 10 % des ménages paient plus de 6 % de leurs revenus en impôts fonciers et un dixième des ménages paie moins de 1,75 % de leurs revenus en impôts fonciers.

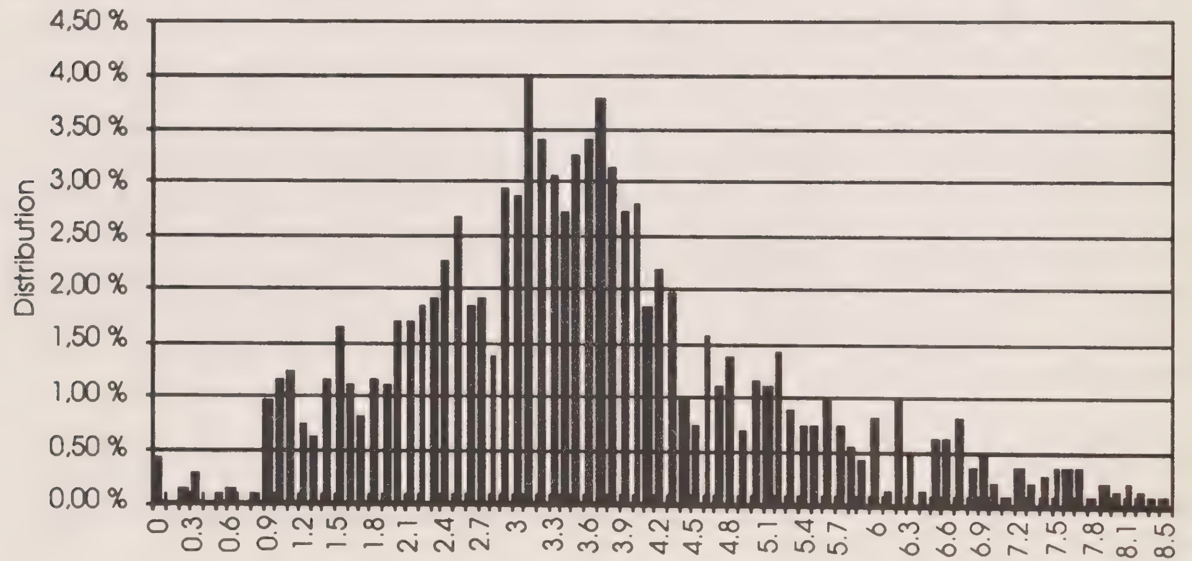
Vingt-cinq pour cent des ménages dans chaque tranche de revenu paient moins en impôt foncier en tant que pourcentage de revenu que le pourcentage indiqué à la seconde ligne en bas du graphique, représentant le 25e centile dans la légende. Dans la tranche de 40-50 000 $, un quart des ménages paient moins de 2,5 % de leur revenu en impôts fonciers.

Soixante-quinze pour cent des ménages dans chaque tranche de revenu paient moins en impôts fonciers en tant que pourcentage de leur revenu que le pourcentage indiqué par la quatrième ligne à partir du bas du graphique, indiqué sur la légende comme 75e centile. Dans la tranche de revenu de 40-50 000 $, trois quarts des ménages paient moins que 4,5 % de leur revenu en impôts fonciers - un quart des ménages paient plus de 4,5 %.

Quatre-vingt-dix pour cent des ménages dans chaque tranche de revenu paient un pourcentage plus faible de leur revenu en impôts fonciers que le pourcentage indiqué par la ligne supérieure du graphique, indiqué sur la légende comme le 90e centile. Par exemple, dans la tranche de revenu de 40-50 000 $, 90 % des ménages paient moins de 6 % de leur revenu en impôts fonciers.



Graphique 9a.
DISTRIBUTION DE L'IMPACT DES IMPÔTS FONCIERS
MÉNAGES DE L'ONTARIO AVEC DES REVENUS DE 40 000 $ - 50 000 $



Le graphique 9a donne les mêmes renseignements que ceux décrits dans le texte suivant le graphique 9, mais sous forme de graphique. Il s'agit d'un «échantillon» du graphique 9, montrant la distribution des impacts des impôts fonciers sur les ménages dans la tranche de revenus de 40-50 000 $.

Les graphiques 9 et 9a illustrent deux points principaux. Tout d'abord, la gamme d'impôts fonciers en tant que pourcentage de revenu de ménage dans chaque tranche de revenus est très large. En regardant à nouveau la tranche de revenus de 40-50 000 $, on peut voir sur le graphique que la moitié de tous les ménages qui ont des revenus dans cette tranche paie entre 2,5 % et 4,5 % de leurs revenus en impôts fonciers. Toutefois, un quart paie plus de 4,5 %; un quart paie moins de 2,5 %. Ceci montre très clairement les problèmes de l'équité horizontale avec les impôts fonciers. Des ménages dans des circonstances financières similaires paient des montants très différents d'impôts fonciers. Deuxièmement, le graphique montre clairement le profil régressif familier des impôts fonciers résidentiels. Les impôts fonciers apparaissent de moins en moins élevés en tant que pourcentage du revenu de ménage sur toute la gamme de revenus, avec un degré beaucoup plus élevé de variances aux niveaux de revenus les plus faibles qu'aux niveaux de revenus les plus élevés.

En plus de l'étude d'ensemble pour toute la province en utilisant le modèle de Statistique Canada, la Commission de l'équité fiscale a entrepris aussi sa propre étude. Cette étude mesurera, pour la première fois au Canada, le rapport qu'il y a entre les impôts fonciers et le revenu, en utilisant des données d'évaluation réelles pour mesurer les impôts fonciers et les revenus réels provenant des données de l'impôt sur le revenu des particuliers du fédéral afin de mesurer les revenus des ménages. Bien que la base de données ait été créée principalement pour vérifier les hypothèses concernant la relation entre les changements dans les impôts fonciers et les changements dans les prix de vente des maisons et pour comparer diverses techniques d'évaluation des propriétés individuelles, elle a aussi été utilisée pour obtenir des renseignements sur l'impact des impôts fonciers au niveau local.[7]

La concentration sur le niveau local ajoute une dimension importante à l'analyse. L'un des problèmes qu'il y a de réaliser une analyse des impôts fonciers au niveau provincial est que les différences dans les services fournis par le gouvernement local

---

7 Les résultats définitifs de cette étude seront disponibles dans une publication prochaine du programme de recherche de la Commission de l'équité fiscale.

Cette étude tire des données de trois sources : les dossiers d'impôt sur le revenu des particuliers de Revenu Canada pour tous les déclarants d'impôt sur le revenu en Ontario; les données d'évaluation et d'énumération pour chaque propriété résidentielle de la province à partir de la Division des évaluations du ministère du Revenu de l'Ontario; et pour les collectivités qui ne fonctionnent pas selon le système mis à jour d'évaluation à la valeur marchande, les estimés de valeur marchande les plus récents provenant des études de réévaluation du ministère du Revenu.

La première étape de cette étude consiste à créer des données de revenus des ménages à partir de la base de données de l'impôt sur le revenu. Ces ménages ont ensuite été reliés à l'évaluation des propriétés individuelles et aux dossiers de valeur marchande estimée provenant du ministère du Revenu pour créer une base de données qui reliait le revenu de ménage et un certain nombre de renseignements conservés par le ministère du Revenu, y compris les diverses mesures physiques de la propriété occupée par le ménage ainsi que son évaluation et sa valeur marchande estimée actuelle.

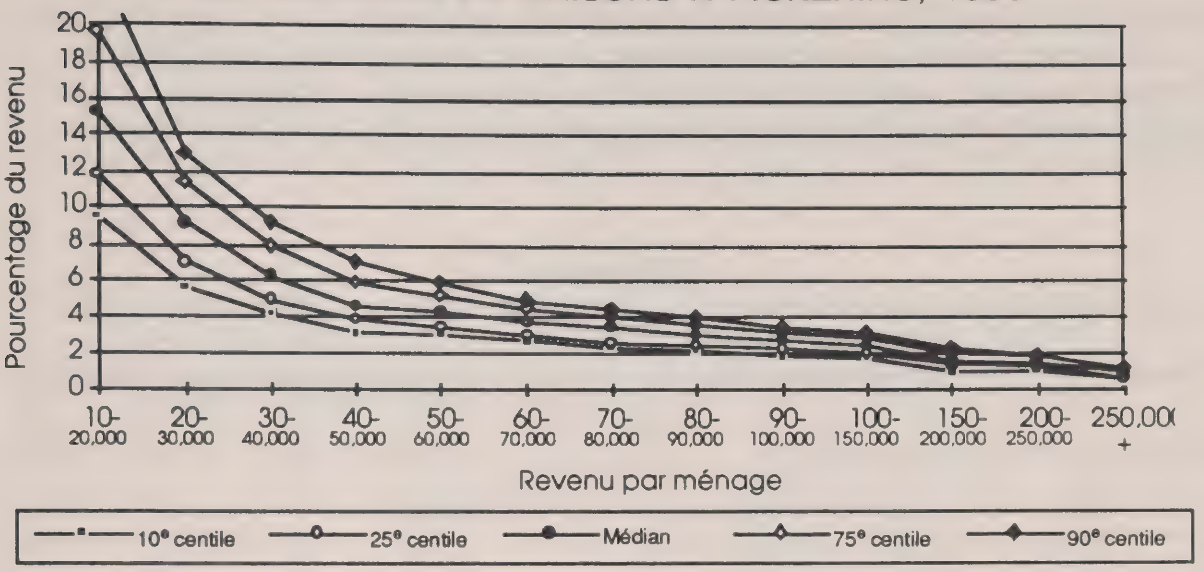
Les renseignements sommaires présentés dans ce rapport sont tirés d'une analyse de cette base de données combinée.

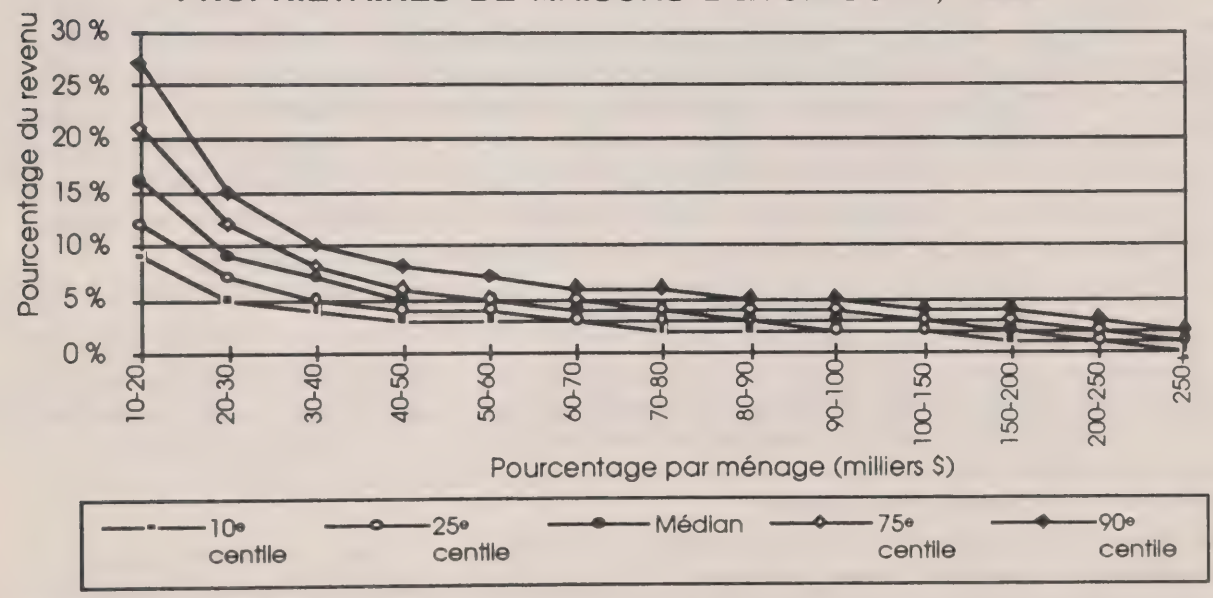
et le système d'évaluation d'une collectivité à l'autre ont un impact sur les niveaux individuels d'impôt foncier qui pourrait avoir un effet important sur les résultats de l'analyse. En mettant sur l'accent sur le niveau local, ces différences n'entrent pas en ligne de compte. Une autre inquiétude est les propriétés locatives (qui, en Ontario, sont imposées à un taux plus élevé que les propriétés occupées par les propriétaires) et les propriétés occupées par les propriétaires qui sont mélangées ensemble dans les études traditionnelles de l'impact de l'impôt. Dans cette étude, ces types de propriétés sont analysés séparément. Dans la première phase de cette étude, l'accent sera placé sur les logements unifamiliaux occupés par les propriétaires.

Deux collectivités ont été étudiées dans la première phase de ce projet : la ville de Pickering dans la municipalité de Durham et la ville d'Etobicoke dans la communauté urbaine de Toronto. Ces études ont utilisé les dossiers d'impôt sur le revenu pour créer des données de revenu de ménage et l'on a ensuite relié ces données de ménage aux données d'évaluation et d'impôts fonciers pour la résidence du ménage. Ces résultats étaient similaires pour les deux régions. Dans l'ensemble, la situation dans chaque cas était régressive : les impôts fonciers baissaient en tant que pourcentage du revenu du ménage au fur et à mesure que le revenu du ménage augmentait. Comme c'était le cas pour l'Ontario dans son ensemble, toutefois, avec les tranches de revenus, la valeur évaluée de la propriété et l'impact des impôts fonciers sur le revenu des ménages variaient beaucoup. Ces variations sont illustrées dans les graphiques ci-dessous.

Les graphiques 10a et 10b sont du même format que le graphique 9. Ils sont conçus pour illustrer le mode général dans le rapport entre les impôts fonciers et le revenu des ménages et l'écart dans l'impact entre les diverses tranches de revenus.

Graphique 10a et b





Prises ensemble, ces études démontrent qu'il n'y a pas de rapport direct entre la valeur évaluée de la propriété résidentielle et les revenus des ménages. Les moyennes pour chaque tranche de revenus montrent nettement une situation régressive. Toutefois, les données indiquent que les taux d'imposition pour chaque ménage varient beaucoup autour de ces moyennes. Les variations à l'intérieur de ces tranches sont si importantes qu'au niveau individuel des ménages, il y a

essentiellement aucune relation statistique entre le revenu et la valeur évaluée de la propriété résidentielle occupée.

Les rapports statistiques entre le revenu et les diverses caractéristiques de ménage ont été mesurés directement en utilisant l'analyse de corrélation.[8] Les résultats sont résumés au tableau 1a. En général, ils montrent qu'il y a une corrélation extrêmement faible entre le revenu de ménage et toute caractéristique de la propriété résidentielle occupée par le ménage.

Tableau 1a[9]

POURCENTAGE DE VARIATION DANS LE REVENU DES MÉNAGES EXPLIQUÉ PAR DIFFÉRENTS FACTEURS

Facteur	Ville de Pickering	Etobicoke
Évaluation de la valeur marchande	3,0 %	7,5 %
Nombre d'adulte dans le ménage remplissant une déclaration d'impôt sur le revenu	5,8 %	4,1 %
Surface brute de plancher de la maison	2,0 %	4,8 %

Pour les ménages analysés dans Pickering et Etobicoke, il n'y a pratiquement aucun rapport entre une mesure quelconque de la valeur ou de la dimension d'une propriété résidentielle et le revenu total de tous les occupants du ménage. À Pickering, seulement 3 % de la variation dans les valeurs marchandes sont expliquées par une variation dans les revenus des ménages. À Etobicoke, la relation entre les revenus des ménages et les valeurs foncières est légèrement plus forte mais, même là, seulement 7,5 % de la variation dans les valeurs marchandes des propriétés s'expliquent par des variations dans les revenus. Dans les deux

8 La corrélation entre les points est une mesure de la tendance des valeurs à se déplacer les unes avec les autres (par ex., lorsque l'autre augmente ou baisse, il en est de même pour l'autre). La corrélation indique une association entre les valeurs de deux variables; elle ne prouve pas de relation de cause à effet. Pour une définition complète, se référer au glossaire.

9 Les échantillons sont réduits aux résidences unifamiliales (individuelles, jumelées et maisons en rangée). Dimension de l'échantillon : Pickering, 8 952 ménages; Étobicoke 26 816 ménages. Le «revenu de ménage» est le revenu total tiré de la déclaration d'impôt sur le revenu de tous les déclarants dans le ménage. Les corrélations correspondent aux entrées dans le tableau comme suit :

	Ville de Pickering	Etobicoke
Évaluation de la valeur marchande	0,17	0,27
Nombre d'adulte dans le ménage remplissant une déclaration d'impôt sur le revenu	0,24	0,20
Surface brute de plancher de la maison	0,14	0,22

municipalités, un impôt par tête sur les déclarants serait presque aussi bien relié à la capacité contributive que l'impôt foncier basé sur la valeur marchande.

Les facteurs importants qui affectent l'évaluation à la valeur marchande sont donnés au tableau 1b. Dans ces deux municipalités, le plus important de ces facteurs est l'espace total de plancher dans la maison. L'impôt foncier est beaucoup plus proche de la taxe sur la surface brute de plancher qu'un impôt sur la capacité contributive, tel que mesuré par revenu total des ménages.

Tableau 1b[10]
POURCENTAGE DE VARIATION DANS L'ÉVALUATION DE LA VALEUR MARCHANDE, EXPLIQUÉ PAR DIFFÉRENTS FACTEURS

Facteur	Ville de Pickering	Etobicoke
Surface brute de plancher de la maison	79,2 %	39,3 %
Nombre d'adulte dans le ménage remplissant une déclaration d'impôt sur le revenu	0,01 %	1,4 %
Revenus par ménage	3,0 %	7.5 %

La forte conclusion qui émerge de ces données serait que l'impôt foncier donne de très mauvais résultats comme impôt basé sur la capacité contributive, lorsque la capacité contributive est mesurée par revenu de ménage. Cette conclusion semblerait valable même si la base de mesure pour l'évaluation foncière est la valeur marchande (telle qu'estimée par les évaluateurs provinciaux) ou le caractère physique de la structure occupée par le ménage.

L'impôt foncier en tant qu'impôt sur la richesse

On a souvent prétendu que, même si l'impôt foncier n'était pas relié exactement au revenu, il est justifiable par le fait même qu'il taxe une certaine forme de richesse et qu'il est donc à une autre mesure de capacité contributive. Selon cet argument, étant

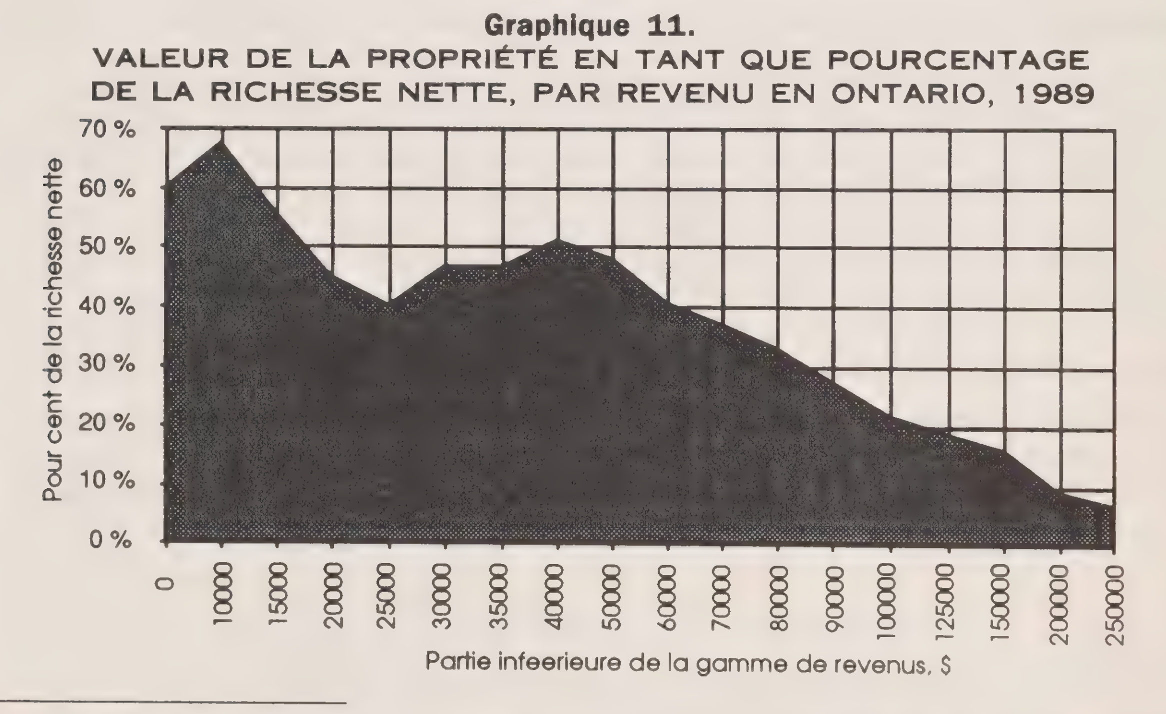
10 Définition de l'échantillon comme décrit dans le pied de page n° 1 de la page précédente. Les corrélations correspondantes aux entrées du tableau sont comme suit :

	Ville de Pickering	Etobicoke
Surface brute de plancher de la maison	0,90	0,61
Nombre d'adulte dans le ménage remplissant une déclaration d'impôt sur le revenu	0,014	0,12
Revenus par ménage	0,27	0,17

donné que les autres formes de richesse ne sont pas taxées, l'impôt foncier permet, dans une certaine mesure, de compenser cet écart dans le système fiscal.[11]

Une analyse des modèles de possession de richesse, préparée à l'origine par Ernst and Young[12] montre qu'il y a une très faible relation entre la valeur de la propriété résidentielle et la richesse générale nette[13]. La valeur de la propriété résidentielle baisse en tant que pourcentage de la richesse nette au fur et à mesure que le revenu augmente. Ces données semblent indiquer aussi, et d'autres données de Statistique Canada le confirment, que les valeurs de propriété résidentielle baissent aussi en tant que pourcentage de la richesse nette au fur et à mesure que la richesse augmente. Les impôts fonciers ne constituent pas un impôt complet sur la richesse nette des ménages. Il s'agit d'un impôt qui est perçu seulement comme l'une des composantes de la richesse. Étant donné que la propriété résidentielle est la composante primaire des possessions de richesse avec des impacts faibles et modérés, l'impôt foncier en tant qu'impôt de richesse est régressif. De plus, il n'y a aucune raison de croire que les possessions de propriété résidentielle soient un indicateur plus fiable de la richesse nette d'un ménage que ne l'est le revenu du ménage. De plus, si l'impôt foncier devait être considéré comme une taxe sur la richesse, il n'y aurait aucune justification d'imposer les locataires.

Graphique 11.
VALEUR DE LA PROPRIÉTÉ EN TANT QUE POURCENTAGE DE LA RICHESSE NETTE, PAR REVENU EN ONTARIO, 1989



11 H. Kitchen, «Property Taxation as a Tax on Wealth : Some New Evidence». Canadian Tax Journal, juillet - août 1987, v. 35, #4

12 Ernst & Young, The Wealth Report Vols 1 & 2 (Toronto: Ernst & Young Management Consultants, 1990)

13 La richesse est définie comme le total de l'actif, aussi bien liquide (par ex. épargnes, actions et valeurs mobilières) et non liquide (par ex. résidence personnelle, régimes de retraite), d'un ménage. La richesse nette est calculée en déduisant le passif (par ex. hypothèques et dettes personnelles) de l'actif total. Les définitions sont tirées de Ernst and Young, The Wealth Report, Vol. I p. 3.

Le graphique 11 montre un modèle intéressant dans la relation entre le revenu et la valeur de la propriété comme pourcentage de la richesse nette. Dans les tranches de revenus inférieures, la propriété d'une maison est concentrée parmi les personnes plus âgées dont les revenus sont faibles mais qui vivent de leurs épargnes ou ont une maison «trop grande pour eux». Ce phénomène est représenté par le pourcentage de richesse nette élevé dans la tranche de revenus de 10-15 000 $. Au fur et à mesure que les revenus augmentent, les ménages représentés risquent beaucoup plus d'être des locataires qui peuvent avoir un peu de richesse nette mais ne possèdent pas de propriété résidentielle. Ceci apparaît dans les pourcentages inférieurs de richesse nette dans la tranche de revenus de 20-30 000 $. Au-dessus des tranches de revenus dans lesquelles la propriété d'une maison est plus commune, le rapport négatif général entre le revenu de ménage et le pourcentage de richesse nette détenue dans les logements occupés par le propriétaire baisse. Ceci est illustré dans la tendance continue à la baisse du pourcentage de richesse, net de logement, des ménages dont les revenus sont supérieurs à 40 000 $. Les ménages les plus riches investissent un pourcentage moindre de leur actif total dans la maison qu'ils occupent.

Les taxes foncières et les avantages reçus

La mesure selon laquelle les taxes foncières peuvent être considérées comme équitables sur la base d'un principe d'avantages reçus dépend principalement du genre de services payés à partir de l'impôt. Pour certains des services actuellement payés à partir des impôts fonciers, des redevances directes par les usagers, seraient mieux reliées aux avantages reçus que l'impôt foncier. Pour d'autres services, les retombées vers d'autres juridictions, les difficultés dans l'attribution des avantages à des individus en particulier et/ou la nature de redistribution du revenu du service lui-même rendent le principe des redevances difficile à appliquer ou tout à fait impropre. Toutefois, en général, compte tenu de l'ensemble actuel des services qui sont payés à partir des impôts fonciers, il ne serait pas raisonnable d'évaluer les impôts fonciers uniquement comme des impôts qui procurent des avantages.

La relation entre la perception d'équité des impôts fonciers et les services payés à partir de l'impôt foncier constitue la base de la plupart des inquiétudes du public au sujet des impôts fonciers en Ontario. Deux genres d'arguments sont avancés. L'un suggère que les services tels que l'éducation et l'aide sociale générale qui servent la politique publique du provincial dans son ensemble ne devraient pas être payés à partir des impôts fonciers locaux.[14] Une telle inquiétude est à la base de la résistance récente du public aux augmentations des impôts fonciers dans de nombreuses régions de l'Ontario. Un second argument général avance qu'il n'est pas équitable

14 Cette division des services locaux parmi ceux qui sont payés d'une façon appropriée à partir des impôts fonciers locaux et ceux qui sont payés d'une façon appropriée à partir des impôts qui ont des assiettes plus vastes constitue l'un des fondements de l'argument pour démêler les questions provinciales et locales avancées dans le rapport du Comité consultatif du ministère des Affaires municipales sur les relations financières provinciales-municipales, 1991, connu autrement sous le nom de rapport Hopcroft.

d'exiger que des gens qui n'utilisent pas un service aient à payer des impôts fonciers pour ce service. Par exemple, certains groupes de contribuables d'impôts fonciers tels que les personnes âgées, les propriétaires de chalet et d'autres qui n'ont pas d'enfant dans le système des écoles locales prétendent qu'ils ne devraient pas avoir à payer des impôts destinés à l'éducation, pour la simple raison qu'ils n'utilisent pas ce genre de service.

Le premier argument est basé sur la proposition selon laquelle les sources de revenu destinées à payer pour un service devraient être reliées au service ainsi payé. Cela pourrait entraîner comme conclusion que certains services seraient payés d'une façon plus équitable par des impôts autres que les impôts fonciers et qui seraient mieux reliés à la capacité contributive. Le second argument est basé sur la proposition selon laquelle l'impôt foncier devrait être considéré comme une sorte de droit à payer pour un service qui varierait selon le niveau de service reçu par chaque contribuable. De cette façon, les contribuables fonciers qui n'utilisent pas un service en particulier seraient exemptés sur une base individuelle du paiement de cet impôt foncier.

Bien que l'effet net de chacun des arguments puisse être similaire du point de vue des contribuables qui formulent le second argument, ils reflètent en fait des points de vue tout à fait différents en ce qui concerne l'impôt foncier. Le Groupe de travail considère l'impôt foncier non pas comme un droit que doivent payer les contribuables pour les services locaux qui leur sont fournis, mais comme une source principale de revenu fiscal général pour les gouvernements locaux de l'Ontario. Le groupe fait une distinction très nette entre les relations qu'il y a entre l'impôt et les services lors de l'évaluation de l'équité des impôts fonciers en général et l'argument selon lequel les différences concernant l'accès à ces services devraient affecter les impôts payés par chacun des contribuables fonciers.

Le Groupe de travail croit que le meilleur moyen de répondre aux inquiétudes concernant le paiement des frais d'éducation à partir des impôts fonciers consiste à faire valoir le bien-fondé de l'utilisation des impôts fonciers pour le paiement général de l'éducation et les raisons pour lesquelles il n'est pas possible d'exempter certains contribuables de ce genre d'impôt en se basant sur la façon dont ils utilisent les services d'enseignement.

Conclusions : Comment réaliser l'équité

Les conclusions du Groupe de travail sur ce sujet sont comme suit :

CONCLUSION 1 - ÉQUITÉ DU FINANCEMENT LOCAL

Les services qui sont actuellement payés par les gouvernements locaux devraient être divisés en trois catégories principales :

- **les services pour lesquels le coût pourrait être distribué sur la base de la capacité contributive;**
- **les services pour lesquels l'équité suggère que le coût devrait être distribué parmi les utilisateurs du service en se basant sur leur part de la consommation totale de ce service;**
- **les services restants pour lesquels l'équité voudrait que le coût soit distribué sur la base de la valeur d'évaluation de la propriété foncière;**

L'application de la norme de capacité contributive différera selon qu'il s'agit de propriétés résidentielles (occupées par le propriétaire et de location), et d'entreprises (commerciales et industrielles).

Cette approche générale en faveur de l'équité soulève un certain nombre d'implications motivant un grand nombre des recommandations précises, plus loin dans ce rapport.

CONCLUSION 2 - IMPLICATIONS D'ÉQUITÉ

Capacité contributive.

• Lorsque cela est possible, les services qui ont un objectif direct ou indirect de redistribution du revenu ou qui risquent de créer des avantages qui s'étendront au-delà des frontières locales, devraient être payés à partir d'impôts basés sur la capacité contributive.

• Ces services devraient inclure :

l'éducation;

l'aide sociale;

les services en remplacement des services du marché qui sont fournis sur une base subventionnée, tels que les garderies et les maisons pour personnes âgées.

• Dans la mesure où une proportion des coûts de ces services doit être payée à partir des impôts fonciers, une péréquation dirigée vers le paiement de ces services devrait être basée sur la capacité contributive comme mesuré par revenu moyen du ménage.

• Un allégement individuel de l'impôt foncier devrait être fourni pour compenser l'impact de ces impôts sur le revenu des ménages afin d'appuyer ces services.

• L'équité du système de perception de revenu peut être mieux améliorée par des changements dans l'ensemble des impôts utilisés pour payer certains services actuellement financés à partir de toutes les sources de revenus locales.

Redevances des usagers

• Le rôle des redevances des usagers pour le financement des services locaux devrait être étendu lorsque l'utilisation de telles redevances répond aux critères d'équité et de convenance.[15]

En plus des critères d'équité, le Groupe de travail a envisagé et adopté d'autres critères pour l'évaluation des propositions, en vue de changements au système d'imposition. On remarquera que tous les critères ne seront pas satisfaits également et simultanément par tous les impôts.

15 Voir les recommandations sous «Redevances des usagers».

CONCLUSION 3 - AUTRES CRITÈRES POUR L'ÉVALUATION DES CHANGEMENTS DANS LES IMPÔTS

Souplesse : un impôt doit être suffisamment souple pour permettre d'augmenter ou de réduire les revenus afin de tenir compte des changements de circonstances.

Neutralité : un impôt devrait minimiser les changements non prévus dans les comportements.

Certitude : un impôt devrait être conçu de façon à ce que la période et la méthode de calcul de l'impôt soient connues du contribuable.

Simplicité : un impôt devrait être simple et facile à comprendre.

Stabilité : l'assiette de l'impôt devrait rester aussi stable que possible avec le temps.

Équité administrative : un impôt devrait être aussi facile que possible à administrer et à percevoir, il devrait être conçu de façon à limiter le plus possible les possibilités d'évitement et il devrait fournir, dans toute la mesure du possible, des procédures administratives qui soient simples et qui ne donnent pas lieu à des abus.

Coût administratif : les coûts de perception de l'impôt devraient être réduits en fonction de la proportion des recettes de cet impôt.

Ces critères s'ajoutent aux critères d'équité pour l'évaluation de l'impôt foncier et des diverses options de réforme. Un grand nombre des critères ci-dessus sont reliés directement à un point de vue beaucoup plus complet de l'idée d'équité. Par exemple, la facilité administrative et la responsabilité sont des éléments importants d'équité. Les gens n'acceptent généralement pas comme équitable ce qu'ils ne comprennent pas ou ce qu'ils ont l'impression de ne pas pouvoir contrôler. De la même manière, la simplicité et la précision dans le concept du système fiscal et l'efficacité des communications entre les contribuables et les gouvernements sont des points extrêmement importants pour réussir une réforme fiscale équitable.

II. QUESTIONS CONCERNANT LES IMPÔTS

Cet article traite de la question générale de l'équité fiscale, telle qu'elle se pose dans le cas de l'impôt foncier. Un grand nombre de ces sujets portent sur les inégalités qui surviennent en raison des différences importantes entre les municipalités dans les politiques d'imposition et d'évaluation.

Faire la distinction très nette entre la distinction et la politique fiscale

Dans la plupart des juridictions locales en Ontario, l'évaluation est une pure mesure de l'assiette des impôts fonciers de la collectivité. Les différences dans les assiettes d'évaluation entre les collectivités sont le résultat de différences réelles d'évaluation et de différences historiques dans les politiques fiscales. L'assiette d'évaluation n'est pas la même dans l'ensemble de l'Ontario. Bien que la base législative de l'évaluation soit la valeur marchande[16], la loi permet aux municipalités d'évaluer les mêmes types de propriétés qui devraient théoriquement être à des pourcentages de la valeur marchande qui varie d'une collectivité à l'autre. Et au sein d'une même collectivité, différents types de propriété sont évalués à différentes proportions de leur valeur marchande.

En conséquence, il est impossible de comparer les fardeaux fiscaux relativement aux valeurs marchandes entre les communautés en comparant les taux d'imposition locaux. Par exemple, dans la ville de Pickering, le taux résidentiel au millième de 1992[17] est 98,92; dans la ville de Toronto, le taux résidentiel au millième est de 441,83. Il semblerait, en comparant ces taux, que les impôts résidentiels sont beaucoup plus faibles à Pickering qu'ils ne le sont à Toronto. Cette comparaison peut être trompeuse, toutefois, parce que l'évaluation à Pickering est basée sur une échelle de valeurs différente de celle de Toronto. À Pickering, le ministère du Revenu estime qu'une propriété résidentielle unifamiliale est évaluée en moyenne à 11 % de la valeur marchande de la propriété. Dans la ville de Toronto, la propriété résidentielle unifamiliale est évaluée à environ 1,5 % de la valeur marchande.[18]

Ces différences rendent le système extrêmement compliqué, non seulement pour les contribuables mais aussi pour l'administration des programmes provinciaux. Il n'est

---

16 Dans l'analyse qui suit, les systèmes d'évaluation sont comparés par rapport à l'exigence actuelle de la Loi sur l'évaluation selon laquelle les propriétés devraient être évaluées en se basant sur leur valeur marchande. En utilisant cette base théorique pour le système d'évaluation actuel en tant que base pour identifier et mesurer les différences dans les systèmes d'évaluation, le Groupe de travail n'appuie pas la valeur marchande comme base d'évaluation en Ontario.

17 Les expressions «taux d'imposition» et «taux au millième» sont utilisées l'une à la place de l'autre dans ce rapport. Le «millième» est un dixième d'un cent. L'expression «taux au millième» en Ontario est le nombre de dollars dans l'impôt sur une valeur évaluée de 1 000 $.

18 Sauf aux endroits où une indication contraire est donnée, les chiffres qui comparent les évaluations sur la base de pourcentage de la valeur marchande sont basés sur des facteurs de péréquation d'évaluation mis au point par le ministère du Revenu de l'Ontario pour l'année 1990.

pas possible de comparer l'évaluation à Pickering et à Toronto en utilisant les évaluations sur le rôle d'évaluation officielle. Ces chiffres sont trompeurs. Il n'est pas non plus possible de comparer les taux d'imposition en se basant sur les chiffres qui sont débattus et approuvés chaque année par les conseils locaux. Par exemple, le taux d'imposition de Toronto sur les propriétés résidentielles semble outrageusement élevé par rapport à celui de Pickering jusqu'à ce que l'on prenne en ligne de compte le fait qu'une maison valant 200 000 $ est évaluée à 2 940 $ alors qu'une maison qui vaut le même montant à Pickering est évaluée à 21 900 $. Ceci donne une facture d'impôt foncier de 2 146 $ à Pickering et de 1 296 $ à Toronto.

Le tableau 2 montre très clairement le problème créé par la diversité des systèmes d'évaluation.[19] Dans cet échantillon de 31 municipalités, l'évaluation imposable sur des résidences unifamiliales varie en tant que pourcentage de la valeur marchande estimée depuis un montant très bas de 1,5 % pour la ville de Toronto jusqu'à un montant très haut de 41,5 % pour la ville de Barrie. L'évaluation des propriétés commerciales varie depuis un minimum de 2,1 % dans le comté de Gloucester d'Ottawa-Carleton jusqu'à un maximum de 58,8 % de la valeur marchande dans la ville de Barrie. Il est évident que toute comparaison simple des taux au millième parmi ces collectivités serait absolument inutile.

Les graphiques qui suivent le tableau 2 montrent la distribution de l'évaluation en fonction des pourcentages de valeur pour les résidences unifamiliales et les résidences multiples jusqu'à six unités (évaluation des classes 0 et 1 combinés)[20], les résidences multiples avec sept unités ou plus et les propriétés commerciales et industrielles pour toutes les municipalités en Ontario. Dans toutes les classes de propriétés, il y a un degré substantiel de variation dans le rapport d'évaluation par rapport à la valeur dans l'ensemble de la province.

---

19 Les pourcentages d'évaluation par rapport à la valeur utilisés aux tableaux 2 et 3 sont pris à partir de la base de données MARS (système d'analyse et de récupération municipal) qui est maintenu par le ministère des Affaires municipales. Ces pourcentages sont basés sur les facteurs de péréquation de valeur marchande estimés à partir des valeurs de propriété de 1990.

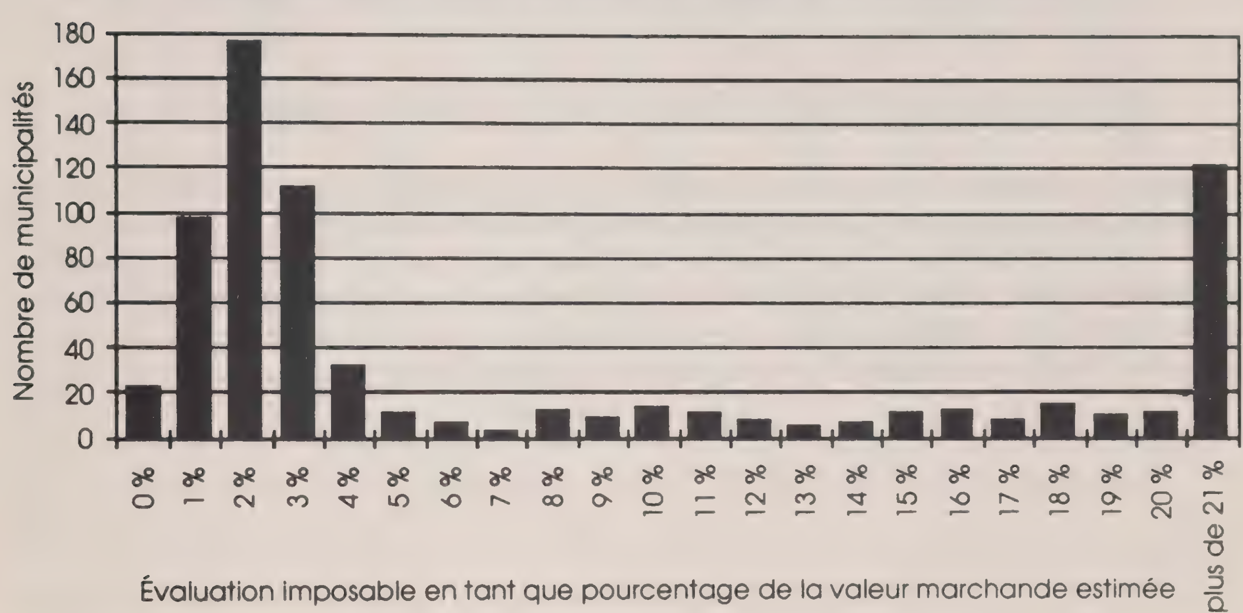
20 Aux fins de ces graphiques, les classes d'évaluation 0 (résidences unifamiliale, résidences jumelées et condominiums) et 1 (unités multiples avec 3 à 6 unités) sont combinées. La classe 1 est seulement identifiée comme une classe séparée pour certaines municipalités. Pour les autres, les classes 1 et 0 sont combinées dans les données. Pour s'assurer que les graphiques soient uniformes, ces deux classes sont combinées pour toutes les municipalités. Sur les tableaux 2 et 3, classe 1, les données sont présentées séparément, lorsqu'elles étaient disponibles. Lorsque les données pour la classe 1 ne sont pas disponibles séparément, les données sous la classe 0 sont pour des propriétés avec 1 à 6 unités.

Tableau 2.
ÉVALUATION EN TANT QUE PROPORTION DE LA VALEUR MARCHANDE ESTIMÉE
31 MUNICIPALITÉS SÉLECTIONNÉES DE PALIER INFÉRIEUR, ONTARIO 1990.

	Évaluation imposable en tant que pourcentage dans la valeur marchande					
	Résidentielle			Comm.	Industrielle	Ferme
	Unifamiliale 1-2	Multiple 3-6	Multiple 7 +			
Nom de la municipalité	Classe 0	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 7
Ajax T	10,9 %	-	26,1 %	11,4 %	15,9 %	26,3 %
Barrie C	41,5 %	-	43,6 %	58,8 %	58,6 %	69,9 %
Brampton C	12,2 %	-	19,8 %	10,2 %	16,2 %	16,6 %
Burlington C	3,6 %	-	8,7 %	3,6 %	5,9 %	5,0 %
East York B	1,7 %	3,2 %	8,1 %	3,8 %	6,4 %	-
Etobicoke C	2,1 %	3,4 %	8,2 %	4,3 %	7,2 %	-
Gloucester C	2,8 %	-	3,7 %	2,1 %	3,1 %	3,8 %
Guelph C	8,8 %	-	21,1 %	13,3 %	20,3 %	25,9 %
Hamilton C	3,3 %	3,8 %	7,8 %	6,4 %	7,9 %	4,0 %
London C	4,3 %	-	9,1 %	5,1 %	8,1 %	4,2 %
Markham T	9,5 %	-	17,7 %	11,0 %	11,5 %	12,4 %
Mississauga C	13,1 %	-	21,9 %	13,1 %	16,5 %	19,8 %
Nepean C	2,1 %	-	4,2 %	2,2 %	3,1 %	2,1 %
Newmarket T	9,4 %	-	13,8 %	7,6 %	9,4 %	17,3 %
Niagara Falls C	3,7 %	-	7,1 %	5,5 %	10,7 %	4,3 %
North York C	2,0 %	3,7 %	7,8 %	5,3 %	4,4 %	3,1 %
Oakville T	3,2 %	-	7,1 %	3,2 %	5,3 %	5,6 %
Oshawa C	4,7 %	5,2 %	9,9 %	6,4 %	15,3 %	4,8 %
Ottawa C	4,0 %	-	8,5 %	4,7 %	4,7 %	-
Peterborough C	3,7 %	-	5,2 %	5,8 %	8,9 %	5,4 %
Pickering T	10,9 %	-	18,9 %	15,5 %	15,0 %	20,0 %
Richmond Hill T	9,2 %	-	15,7 %	6,7 %	10,8 %	12,4 %
Sault Ste Marie C	9,0 %	-	13,6 %	11,6 %	14,6 %	8,5 %
Scarborough C	2,2 %	2,7 %	7,6 %	5,3 %	5,0 %	2,4 %
St Catharines C	3,6 %	4,7 %	7,9 %	4,9 %	8,3 %	3,0 %
Thunder Bay C	3,5 %	-	9,8 %	6,5 %	8,0 %	4,6 %
Toronto C	1,5 %	1,8 %	6,3 %	4,7 %	4,9 %	-
Vaughan T	9,8 %	-	11,2 %	8,9 %	13,8 %	17,6 %
Whitby T	2,8 %	3,0 %	5,0 %	2,4 %	4,4 %	4,2 %
Windsor C	8,8 %	-	16,5 %	11,3 %	17,7 %	9,1 %
York C	1,8 %	3,0 %	6,2 %	3,4 %	9,5 %	-

Par exemple, le graphique 12 montre qu'il y a un rapport entre environ 175 municipalités dans lesquelles l'évaluation pour la propriété résidentielle auprès de 1 à 6 unités est entre 1 % et 2 % de la valeur marchande. Dans environ 120 municipalités, l'évaluation est moins que 1 % de la valeur marchande estimée. Dans 110 municipalités, l'évaluation est entre 2 % et 3 % de la valeur marchande estimée. Dans 121 municipalités, l'évaluation dépasse 20 % de la valeur marchande estimée. Ces variations et celles qui sont illustrées aux graphiques qui suivent sont tellement substantielles qu'il est facile d'oublier que théoriquement et par la loi, il y a une base commune d'évaluation - la valeur marchande - pour l'ensemble de la province.

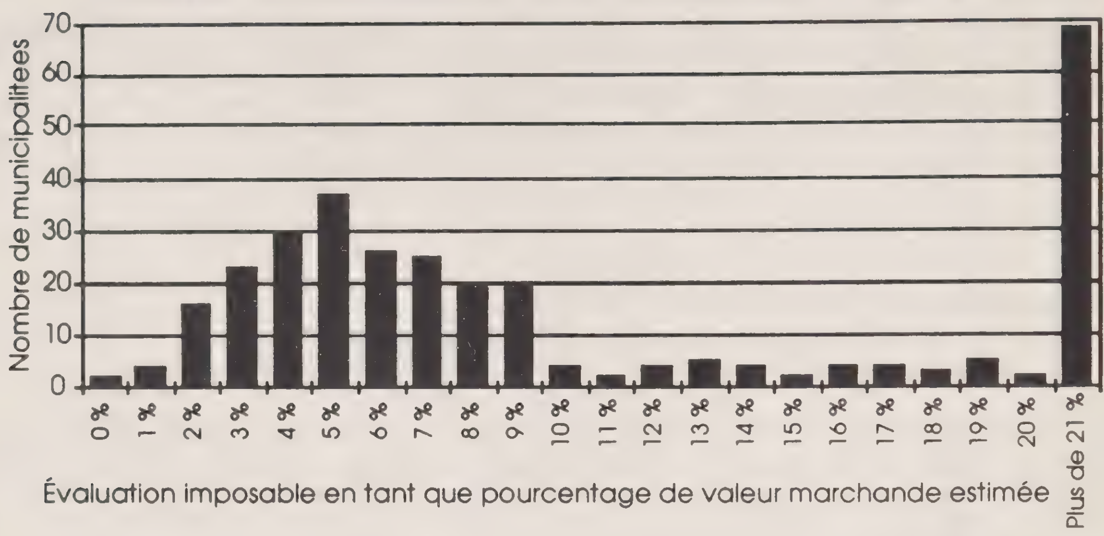
Graphique 12.
ÉVALUATION IMPOSABLE EN TANT QUE POURCENTAGE DE LA VALEUR. RÉSIDENTIEL 1-6 UNITÉS (CLASSES 0 ET 1) DISTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS. ONTARIO 1990



Le graphique 13 montre des résidences multiples (7 unités +) une même variation très grande dans les pourcentages entre l'évaluation et la valeur, mais on peut y voir aussi des pourcentages beaucoup plus élevés entre l'évaluation et la valeur pour les appartements que pour les résidences unifamiliales. Alors que le pourcentage d'évaluation et la valeur pour les résidences unifamiliales se situe autour de la gamme de 1 à 3 %, pour les résidences multiples (7 unités +), il est réuni autour de la gamme de 5 - 6 %.

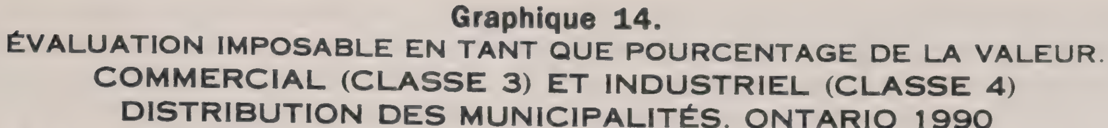
Graphique 13.[21]

ÉVALUATION IMPOSABLE EN TANT QUE POURCENTAGE DE LA VALEUR. RÉSIDENTIEL MULTIPLE 7 UNITÉS+ (CLASSE 2) DISTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS. ONTARIO 1990

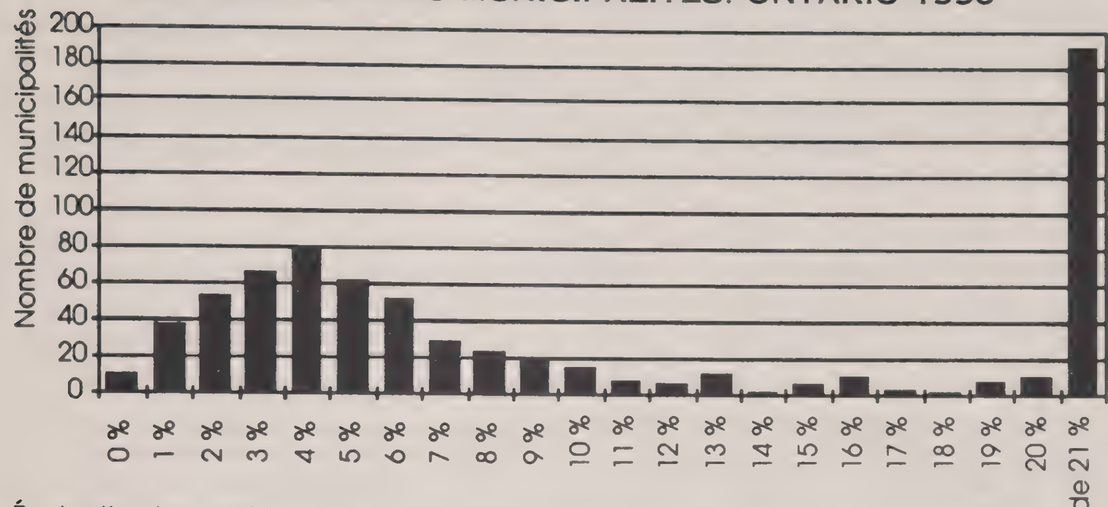


Le graphique 14 pour l'évaluation commerciale et industrielle montre des pourcentages d'évaluation à valeur plus élevés pour cette classe, par rapport aux habitations individuelles. On peut constater une concentration dans les pourcentages évaluation à valeur dans la gamme des 4 %. Par rapport au graphique 13, on peut constater une large similitude dans l'évaluation par rapport aux édifices à appartements et aux propriétés commerciales et industrielles.

21 En raison du fait que beaucoup de municipalités plus petites n'ont pas d'évaluation résidentielle sur les logements multiples, le nombre des municipalités auxquelles s'applique ce tableau est plus petit que le nombre utilisé pour le tableau des résidences unifamiliales.



Graphique 14.
ÉVALUATION IMPOSABLE EN TANT QUE POURCENTAGE DE LA VALEUR. COMMERCIAL (CLASSE 3) ET INDUSTRIEL (CLASSE 4) DISTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS. ONTARIO 1990



Au sein des collectivités, les techniques d'évaluation varient. Les différentes classes de propriété au sein de la communauté sont évaluées à des pourcentages différents de la valeur marchande. Dans la ville de Toronto, une propriété résidentielle unifamiliale (y compris des unités en condominium occupées par le propriétaire) est évaluée à 1,5 % de la valeur; les propriétés locatives dans des édifices à plusieurs étages sont évaluées à 6,3 % de la valeur.[22] La propriété commerciale est évaluée à 4,7 % de la valeur; la propriété industrielle est évaluée à 4,9 % de la valeur. Dans d'autres juridictions, diverses classes de propriété sont évaluées à des pourcentages de leur valeur marchande estimée tout à fait différents. Ceci rend extrêmement difficile les comparaisons entre les diverses juridictions. Cela a aussi pour conséquence de dissimuler à la vue du public les différences substantielles dans les taux réels d'imposition[23] sur les différentes classes de propriétés.

En règle générale, les maisons unifamiliales dans l'ensemble de l'Ontario sont évaluées à un pourcentage beaucoup plus faible de la valeur marchande estimée que

---

22 Pour faciliter la comparaison, les chiffres cités dans le texte pour la ville de Toronto sont calculés à partir des facteurs de péréquation du ministère du Revenu basés sur une analyse des ventes de 1990. Pour l'ensemble de la communauté urbaine, la réévaluation de la valeur marchande 1988 publiée en août de 1992 montre résidentielle (1-2 unités) à 2,2 % de la valeur marchande de 1988; résidentielle (3-6 unités) à 2,7 %; résidentielle (plus de 6 unités) à 8,0 %; commerciale à 4,3 % et industrielle à 6,0 % de la valeur marchande.

23 L'expression «taux réel d'imposition» se réfère au taux d'impôt réellement payé par rapport au taux «nominal» d'imposition spécifié dans la législation ou approuvé par le conseil local. Par exemple, un taux nominal de 300 millièmes ou 30 % sur une propriété évaluée à 10 % de sa valeur est équivalent à un taux d'imposition réel de 30 millièmes ou 3 % si la propriété est évaluée à 100 % de sa valeur. Lorsque la base de l'évaluation diffère entre les juridictions, les taux d'imposition réels fournissent la seule norme constante pour fins de comparaison.

les unités locatives dans les édifices à plusieurs unités. Bien que l'impôt pour ces différentes classes de propriété résidentielle donne une impression d'uniformité, les locataires sont en réalité imposés à un taux beaucoup plus élevé (basé sur la valeur de l'unité qu'ils occupent) que les occupants-propriétaires. Dans une autre comparaison, la propriété commerciale dans la plupart des régions de l'Ontario est évaluée à un pourcentage plus faible de la valeur que la propriété industrielle. Là encore, ce qui signifie que caché derrière le seul taux commercial/industriel, il y a un taux d'imposition réel plus élevé sur la propriété industrielle que sur la propriété commerciale.

Les données ci-dessus illustrent d'une façon spectaculaire le manque d'uniformité dans l'évaluation foncière pour fins d'imposition dans l'ensemble de l'Ontario. Par la même occasion, ces données montrent bien les problèmes qui pourraient se produire à la suite de l'établissement d'un système d'évaluation entièrement uniforme en Ontario sans aucune variation dans la politique fiscale au niveau local.

L'uniformité dans l'abstrait n'est pas un objectif légitime pour le système mais doit être justifiée sur ses propres mérites. De plus, un système uniforme dans l'abstrait ne résout pas entièrement la question de la précision envers les contribuables. L'objectif de précision doit aussi être réalisé dans la conception du système, qu'il soit ou non uniforme dans l'ensemble de la province.

Le Groupe de travail a conclu que les intérêts d'équité pour les contribuables seraient mieux servis par un système d'évaluation unique, uniforme et équitable en Ontario. Toutefois, le groupe a conclu que l'autonomie locale était appropriée en ce qui concerne les politiques fiscales tant que les décisions de politique fiscale sont explicites et claires pour le contribuable local et qu'elles soient conformes aux normes provinciales.

RECOMMANDATION 1 - ÉVALUATION ET IMPOSITION

La distinction entre la politique d'évaluation et la politique d'imposition doit être très nette. L'administration qui impose devrait être distincte de l'administration qui effectue l'évaluation.

Le gouvernement provincial devrait continuer à être responsable de l'évaluation dans l'ensemble de l'Ontario. Il devrait y avoir un seul système d'évaluation uniforme et équitable pour l'ensemble de la province.

L'imposition devrait être la responsabilité du gouvernement local et elle doit rester assujettie à des directives provinciales précises.

Politique des taux d'imposition

Bien que les taux d'imposition résidentiels et agricoles soient actuellement établis par la législation à 85 % du taux au millième commercial et industriel, les différences substantielles dans les politiques d'évaluation signifient qu'il y a aussi des variations substantielles dans le rapport réel entre les taux d'imposition résidentiels et commerciaux/industriels dans l'ensemble de l'Ontario. L'analyse suivante examine

le rapport réel entre les taux d'imposition, tout d'abord sous forme de tableau pour 31 municipalités sélectionnées en Ontario qui ont des responsabilités de perception d'impôt foncier puis graphiquement pour toutes les municipalités en Ontario. Pour les propriétés résidentielles (unifamiliale et multiple) et industrielles, le rapport entre le taux réel d'imposition sur la classe de propriété et le taux réel d'imposition sur les propriétés commerciales a été calculé et exprimé sous forme de pourcentage. Les rapports de taux d'imposition qui en résultent peuvent être comparés avec les chiffres légalement mandatés de 85 % entre les taux d'imposition résidentiels et le taux d'imposition commercial et 100 % entre le taux d'imposition industriel et le taux d'imposition commercial.

Les chiffres du tableau 3 montrent à quel point les rapports varient par rapport à cette norme théorique. Dans la ville de North York, par exemple, le taux d'imposition réel sur les résidences unifamiliales est de 32 % du taux d'imposition commercial réel; le taux d'imposition réel sur les petites résidences multiples est de 60 % du taux d'imposition commercial réel; le taux d'imposition réel sur les grandes résidences multiples (édifices à appartements) est de 125 % du taux d'imposition commercial réel; et le taux d'imposition industriel réel est de 84 % du taux d'imposition commercial.

On devrait faire remarquer que les contrôles des loyers ont effectivement réduit la valeur marchande des édifices à appartements. Étant donné que les impôts restent les mêmes, ceci augmente le taux réel d'imposition sur la propriété sans affecter l'impôt réel payé ou son impact sur les locataires.

Dans l'ensemble, à l'intérieur du groupe de 31 municipalités, nous avons découvert que le rapport entre le taux d'imposition réel sur une propriété résidentielle et le taux d'imposition réel sur une propriété commerciale s'établit depuis un minimum de 27 % dans la ville de Toronto jusqu'à un maximum de 117 % dans la ville de Richmond Hill. Pour les grandes propriétés résidentielles locatives, la relation varie depuis un minimum de 63 % du taux commercial réel à Barrie jusqu'à un maximum de 203 % dans la ville de Burlington. Il y a une variation encore plus grande dans les rapports de taux d'imposition réels entre la classe industrielle et la classe commerciale. Les taux d'imposition réels sur les propriétés industrielles vont d'un minimum de 84 % du taux commercial réel dans North York jusqu'à des maximums de 238 % et 279 % à Oshawa et dans la cité de York respectivement.

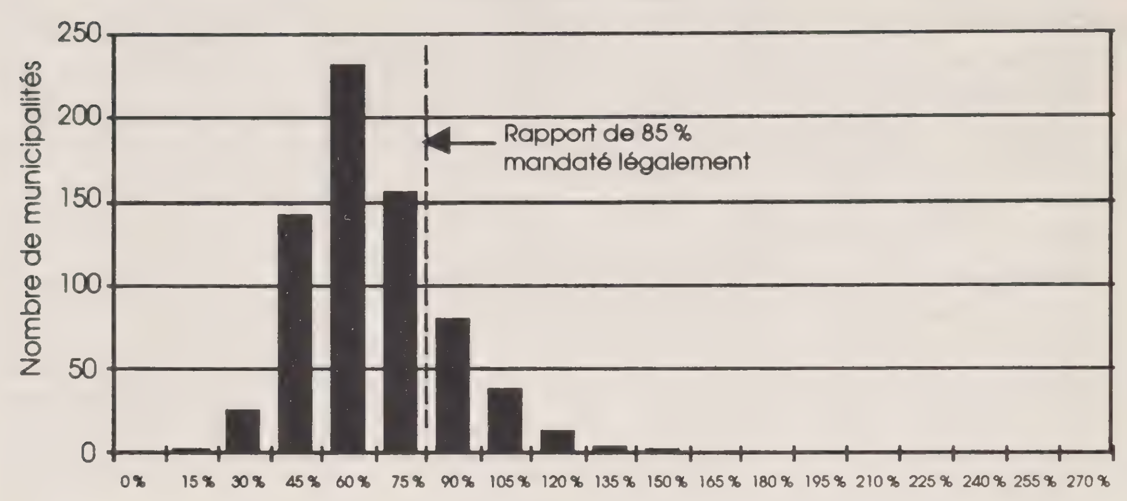
Tableau 3.
TAUX D'IMPOSITION RÉEL PAR CLASSE RELATIVEMENT AU TAUX D'IMPOSITION COMMERCIAL
31 MUNICIPALITÉS SÉLECTIONNÉES DE PALIER INFÉRIEUR, ONTARIO 1990.

Nom de la municiplaité	Résidentielle			Industriel
	Unifamiliale	3-6 unités	7+ unités	
	Classe 0	Classe 1	Classe 2	Classe 4
Ajax T	81 %	-	195 %	140 %
Barrie C	60 %	-	63 %	100 %
Brampton C	101 %	-	164 %	158 %
Burlington C	83 %	-	203 %	163 %
East York B	39 %	73 %	184 %	169 %
Etobicoke C	42 %	66 %	162 %	168 %
Gloucester C	112 %	-	149 %	148 %
Guelph C	56 %	-	135 %	153 %
Hamilton C	44 %	51 %	104 %	124 %
London C	71 %	-	151 %	157 %
Markham T	74 %	-	137 %	105 %
Mississauga C	85 %	-	142 %	126 %
Nepean C	80 %	-	162 %	140 %
Newmarket T	105 %	-	155 %	124 %
Niagara Falls C	56 %	-	109 %	194 %
North York C	32 %	60 %	125 %	84 %
Oakville T	84 %	-	187 %	165 %
Oshawa C	62 %	69 %	131 %	238 %
Ottawa C	72 %	-	153 %	100 %
Peterborough C	54 %	-	77 %	154 %
Pickering T	60 %	-	104 %	97 %
Richmond Hill T	117 %	-	200 %	162 %
Sault Ste Marie C	66 %	-	100 %	126 %
Scarborough C	35 %	43 %	122 %	93 %
St Catharines C	63 %	82 %	136 %	169 %
Thunder Bay C	46 %	-	129 %	123 %
Toronto C	27 %	33 %	115 %	105 %
Vaughan T	94 %	-	107 %	156 %
Whitby T	98 %	105 %	173 %	179 %
Windsor C	66 %	-	124 %	157 %
York C	46 %	76 %	153 %	279 %
Rapport de taux d'imposition stipulé par la loi	**85 %**	**85 %**	**85 %**	**100 %**

Ces différences dans les taux réels d'imposition ont des implications importantes pour les questions de politique publique. Par exemple, on a souvent exprimé des inquiétudes quant à la situation difficile pour le secteur manufacturier en Ontario. Ces données, ainsi que le graphique 17 montrent clairement que les propriétés industrielles paient un taux d'imposition réel plus élevé que les propriétés commerciales dans cette province. Il semblerait qu'il y aurait un certain conflit entre les inquiétudes au niveau politique et la pratique d'évaluation et d'imposition. Les différences dans les taux réels d'imposition qui apparaissent dans ces données sont aussi la source de débats extrêmement énergiques concernant les impôts fonciers et particulièrement les impôts pour l'éducation en Ontario. Par exemple, dans les municipalités urbaines des régions de Peel et de York, le taux d'imposition réel sur les propriétés commerciales est beaucoup plus proche de celui des propriétés résidentielles que ce n'est le cas dans les municipalités de la communauté urbaine de Toronto. Par rapport à la communauté urbaine de Toronto, les contribuables commerciaux paient moins d'impôt et les contribuables résidentiels en paient plus. Ces résultats sont évidents si l'on tient compte des impôts beaucoup plus élevés pour l'éducation qui sont payés dans les maisons au nord de l'avenue Steeles dans York comparés à ce qui est payé pour des maisons similaires au sud de l'avenue Steeles dans la communauté urbaine de Toronto.

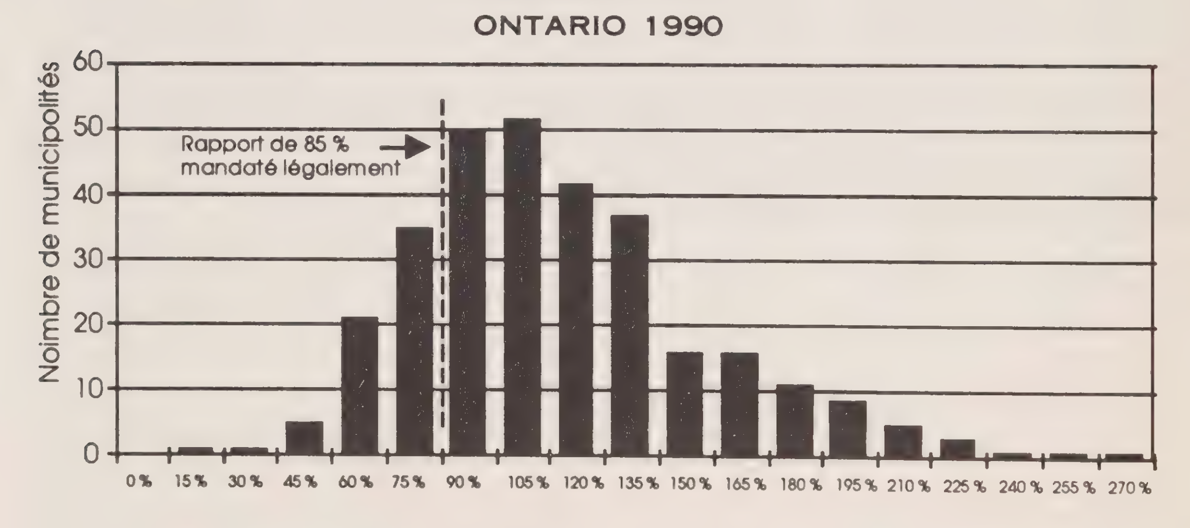
Les graphiques 15, 16 et 17 montrent l'importance de la variation dans les taux d'imposition réels sur les différentes assiettes de propriétés parmi les municipalités de la province. Ces graphiques révèlent des différences substantielles dans les politiques fiscales qui n'apparaissent que si l'on examine les taux d'imposition publiés en tenant compte de la base d'évaluation à l'intérieur de chaque municipalité. Dans chaque cas, les variations dans le rapport de taux d'imposition réels persistent en dépit de l'existence d'un rapport fixe exigé par la loi. Pour les propriétés résidentielles, couvertes par les graphiques 15 (résidentielles jusqu'à 6 unités) et 16 (résidentielles de 7 unités +), le taux d'imposition est établi par la loi à 85 % du taux d'imposition commercial. Mais ceci n'est pas indiqué dans les données. Il serait très difficile de prétendre, à partir de ces données, qu'il existe un rapport légalement mandaté entre ces taux d'imposition.

Graphique 15.
DISTRIBUTION DES TAUX D'IMPOSITION RÉELS RÉSIDENTIEL 1-6 UNITÉS (CLASSES 0 ET 1) COMPARÉE AUX TAUX D'IMPOSITION COMMERCIAUX ONTARIO 1990



Taux d'imposition réels comparés aux taux d'imposition commerciaux

Graphique 16.
DISTRIBUTION DES TAUX D'IMPOSITION RÉELS RÉSIDENTIEL MULTIPLE 7 UNITÉS+ (CLASSE 2) COMPARÉE AUX TAUX D'IMPOSITION COMMERCIAUX
ONTARIO 1990

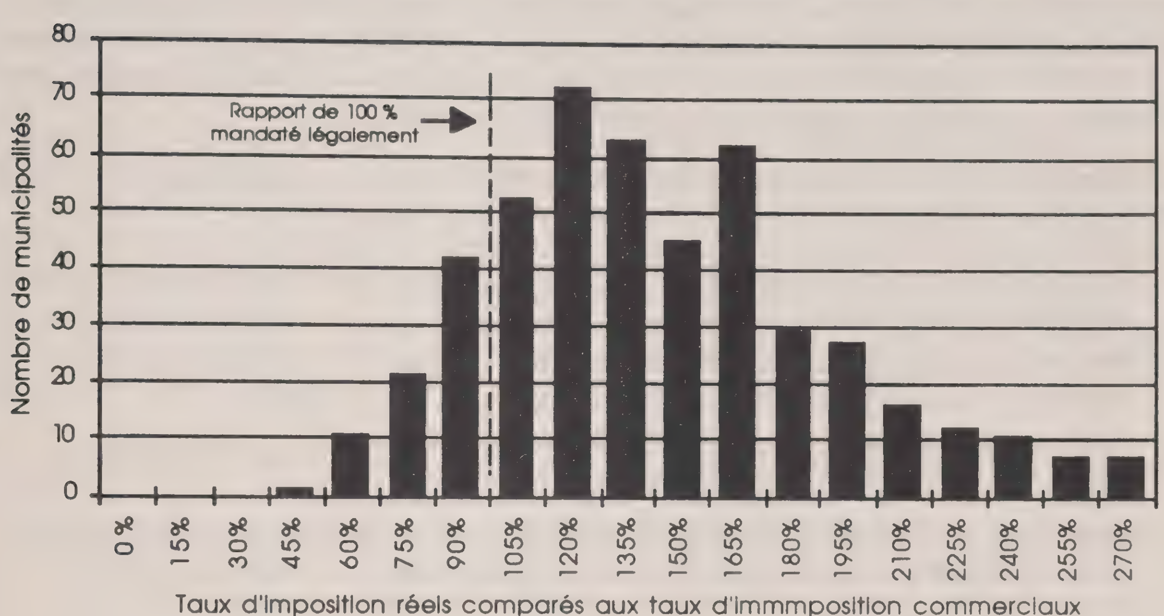


Taux d'imposition réels comparés aux taux d'imposition commerciaux

Pour les propriétés industrielles, le taux d'imposition est établi par la loi à 100 % du taux d'imposition commercial. L'industriel et le commercial devraient être imposés au même taux. Toutefois, selon les données, ces propriétés ne sont pas imposées au

même taux. La grande variation dans les taux d'imposition réels véritables est illustrée au graphique 7.

Graphique 17.
DISTRIBUTION DES TAUX D'IMPOSITION RÉELS INDUSTRIEL (CLASSE 4) COMPARÉE AUX TAUX D'IMPOSITION COMMERCIAUX ONTARIO 1990



Si un système d'évaluation équitable et uniforme était mis en vigueur tel que recommandé ci-dessus dans l'ensemble de la province, les différences dans les pratiques d'évaluation qui ont donné naissance à ces différences dans les rapports de taux d'imposition disparaîtraient. Si la règle de 85 % était conservée et si elle était appliquée strictement, il en résulterait des changements substantiels non prévus dans les taux d'imposition entre les classes de propriétés.

Il existe un certain nombre de raisons pour lesquelles les municipalités devraient avoir une certaine souplesse dans leurs politiques fiscales en ayant des variations dans le rapport entre les taux d'imposition sur les différentes classes de propriété. Tout d'abord, dans la mesure où ces différences tiennent compte de différences légitimes dans les politiques fiscales désirées au niveau local, il ne serait pas approprié de les éliminer entièrement par un changement dans la législation provinciale générale. Il n'y a pas de raison politique publique évidente pour laquelle des taux d'imposition relative entre les différentes classes de propriétés devraient être identiques partout dans la province. Il peut y avoir de bonnes raisons de politique publique pour lesquelles des propriétés industrielles seraient imposées beaucoup plus fortement dans certaines municipalités que dans d'autres, exactement

comme les gouvernements provinciaux perçoivent des impôts à des taux relatifs différents sur le revenu des corporations et le revenu des particuliers. Deuxièmement, pour une question de principe général, il est bon, dans la mesure où cela est approprié, que les juridictions locales puissent exercer une certaine souplesse dans les politiques fiscales. Troisièmement, des variations importantes existent actuellement dans les rapports de taux d'imposition, encore qu'il n'y ait pas d'autorité légale pour une telle variance, sur la base de décisions explicites ou implicites au niveau local. Finalement, et cela peut être le plus important du point de vue pratique, un système d'évaluation uniforme introduit sans une flexibilité dans les taux d'imposition augmenterait les impôts sur les résidences unifamiliales. Ainsi, toute réforme proposée qui n'offrirait pas une certaine flexibilité dans les taux d'imposition ne serait probablement jamais mise en oeuvre.

Quatre questions clés doivent être examinées lorsque l'on veut concevoir un système de taux d'imposition flexible.

- Quelles «classes» de propriété devrait-on considérer comme classes distinctes pour fins d'imposition.
  - Est-ce que la classe résidentielle de propriété devrait être divisée en sous-classes en tenant compte du nombre d'unités de la structure?
  - Est-ce qu'une propriété récréative devrait être dans une classe séparée à l'intérieur de la classe résidentielle?
  - Est-ce qu'il y a des classes de propriété séparées pour propriétés commerciales et industrielles ou doit-il y avoir d'autres sous-classes à l'intérieur de ces classes?
  - Est-ce que les propriétés agricoles devraient être dans une classe séparée?
  - Est-ce que les terrains vacants devraient être dans une sous-classe séparée distincte des terrains aménagés?
- À l'intérieur de telles gammes ou «bandes» pourrait-on permettre des variations dans les rapports de taux d'imposition. Le système actuel spécifie un rapport fixe de 85 % entre le taux résidentiel et agricole et tous les autres taux d'imposition. Quelle flexibilité devrait-on permettre?
- L'établissement des classes et bandes de variation devrait-il constituer un pouvoir provincial ou un pouvoir du gouvernement local?
- Quel gouvernement devrait avoir la responsabilité d'exercer le pouvoir de politique d'imposition au niveau local. Il y a un certain nombre d'options possibles. Les pouvoirs d'imposition devraient être mis à la disposition de tous les gouvernements locaux. Ces pouvoirs pourraient être limités aux municipalités par rapport aux conseils scolaires ou, à l'intérieur du secteur municipal, aux municipalités du palier supérieur ou du palier inférieur. De la même manière, le pouvoir d'exercer la politique d'imposition devrait se trouver simplement entre les mains de la juridiction qui est chargée de percevoir l'impôt, dans la plupart des cas les municipalités du palier inférieur, mais dans certaines parties de l'Ontario, les conseils scolaires.

Cette dernière question est traitée dans la partie de ce rapport consacrée aux pouvoirs d'imposition locaux (voir l'article VII : Quel gouvernement «local»?)

La question de la flexibilité pour les taux d'imposition soulève des inquiétudes légitimes. Les municipalités en Ontario n'ont pas la même part de leur assiette d'évaluation dans chaque classe de propriété. Certaines municipalités ont des assiettes d'imposition commerciales et industrielles très importantes. D'autres comptent surtout sur les évaluations résidentielles. La flexibilité du taux d'imposition laisse ouverte la possibilité à ces municipalités d'utiliser leurs pouvoirs d'imposition d'une façon concurrentielle, ce qui peut avoir des conséquences très importantes.

Par exemple, une municipalité qui possède une assiette fiscale commerciale et industrielle importante pourrait réduire ses impôts résidentiels et maintenir ses services avec une augmentation relativement modeste des impôts commerciaux et industriels. Une municipalité voisine dont l'assiette commerciale et industrielle est plus faible pourrait être forcée de percevoir des impôts beaucoup plus élevés sur les propriétés résidentielles ou de réduire certains services parce qu'elle se verrait dans l'impossibilité d'utiliser son assiette commerciale pour garder les taux d'imposition résidentiels à des niveaux plus bas.

D'autre part, une municipalité qui a une petite assiette d'imposition commerciale/industrielle pourrait réduire ses taux d'imposition d'une façon importante afin d'attirer des industries sans avoir à perdre de grosses sommes dans la diminution du revenu d'imposition. Une municipalité voisine, ayant une assiette industrielle plus importante, pourrait être incapable de lui faire concurrence sans avoir soit à couper ses services soit à augmenter ses impôts résidentiels à des niveaux inacceptables.

Pour limiter la possibilité de ce genre de concurrence destructive, il est essentiel que des limites soient placées sur la portée autorisée des variances dans le taux d'imposition.

RECOMMANDATION 2 - FLEXIBILITÉ DE POLITIQUE FISCALE POUR LES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Les gouvernements locaux devraient avoir le droit d'exercer une discrétion politique en ce qui concerne le rapport entre les taux d'imposition sur différentes classes de propriétés. Cette flexibilité devrait être limitée comme suit : Le gouvernement provincial définira les classes et les limites de «bandes» à l'intérieur desquelles les rapports entre les taux d'imposition sur ces classes de propriété auraient la possibilité de varier. Les gouvernements locaux auraient le droit d'établir le rapport de taux au millième avec ces «bandes». Le même rapport de taux au millième s'appliquerait aux impôts pour l'éducation et aux impôts municipaux.

Par exemple, les municipalités auraient le droit de varier le rapport entre leurs taux d'imposition commerciaux et industriels à partir de taux commerciaux minimums

de 80 % des taux industriels jusqu'à un maximum de 120 %. Les classes de propriété séparée les plus importantes reconnues dans le système actuel sont pour les propriétés résidentielles unifamiliales, résidentielles multiples, propriétés commerciales, industrielles et agricoles. D'autres candidats possibles pourraient être reconnus comme classes de propriétés séparés pour fins d'imposition comprendraient les propriétés récréatives et les propriétés commerciales en «petit immeuble» (propriétés locales de vente au détail).

Des classes de propriétés séparées pourraient être établies pour des raisons autres que le désir d'établir différentes politiques d'imposition pour différents types de propriétés. Des méthodes différentes sont souvent utilisées pour établir les évaluations de certains types de propriété à l'intérieur d'une seule des classes de propriétés reconnues. On peut avoir besoin d'établir des classes de propriétés séparées pour compenser les différences créées par ces méthodes différentes. Par exemple, selon la technique de la valeur marchande actuellement appliquée dans le secteur commercial, les grandes tours à bureaux sont généralement évaluées en capitalisant le revenu provenant de la propriété, tandis que des propriétés plus petites sont évaluées en utilisant les ventes de propriétés comparables. Étant donné que les chiffres de ventes comprennent une valeur attribuable aux possibilités de gains ou de pertes futurs en capital, alors que les loyers capitalisés ne le font pas, l'utilisation des deux méthodes en parallèle produira des valeurs différentes pour les propriétés évaluées sur une base des ventes par rapport aux propriétés évaluées sur une base de loyer capitalisé. Ceci fait pencher en faveur de clauses d'évaluation séparées par ces deux types de propriétés commerciales.

Exemptions

Les exemptions à l'imposition foncière sont accordées principalement d'après les types précis d'exemption dont la liste apparaît dans la *Loi sur l'évaluation foncière*. Lorsqu'une propriété reçoit une exemption d'impôt, elle est normalement exempte des impôts scolaires ainsi que des impôts municipaux. Certaines des exemptions découlent des dispositions de la *Loi de l'Amérique du nord de 1867* qui reflète la tradition britannique selon laquelle les niveaux inférieurs de gouvernement ne devraient pas imposer les niveaux supérieurs de gouvernement. D'autres tiennent compte de décisions qui ont été prises d'appuyer des institutions qui fournissent des services dans l'intérêt du grand public. Les catégories de propriétés exemptes comprennent les champs de bataille, les hôpitaux, les prisons, les écoles, les églises et les propriétés municipales. Certaines installations de téléphone et de télégraphe (poteaux, fils, emprises, etc.) sont aussi exemptes des impôts fonciers, mais sont imposées de manières différentes. Certaines catégories d'améliorations à la propriété sont exemptes, par exemple, la machinerie et l'équipement utilisés dans la fabrication.

Les organisations qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans la loi peuvent obtenir des exemptions par l'entremise de projets de loi privés. Environ cinq projets de loi de ce genre ont été passés chaque année depuis 1980. Les pouvoirs d'exemption

accordés par l'intermédiaire des projets de loi privés découlent du statut légal des municipalités en tant que corporations plutôt que de statut en tant que gouvernements. Les projets de loi privés autorisent généralement le conseil local à exempter une propriété de la taxation en passant un règlement. En vertu des dispositions de la *Loi sur les municipalités*, des municipalités peuvent accorder des subventions à des organisations qui semblent mériter un soutien plutôt que de consentir des exemptions fiscales ou d'appuyer des exemptions fiscales. La législation, par contre, ne permet pas aux conseils scolaires de fournir des subventions à la place d'exemptions.

Les pratiques courantes concernant les exemptions causent un certain nombre de problèmes sérieux.

- Les municipalités et les conseils scolaires n'ont pas leur mot à dire dans les décisions d'exemption qui peuvent affecter leur assiette fiscale sauf lorsqu'un projet de loi privé spécifie la nécessité de passer un règlement local.
- Le système actuel est un véritable «salmigondis» qui a absolument besoin d'être revu. Par exemple, la législature provinciale approuve des exemptions pour des charités individuelles ou des groupes sur demande. Cette approbation affecte directement l'assiette fiscale locale.
- Des inégalités se produisent par le simple fait que les exemptions sont souvent reliées à l'institution qui possède la propriété plutôt que de l'utilisation qui est faite de cette propriété.
- L'exemption pour «propriété tenue en fiducie pour une bande ou un corps d'indiens» est une question à laquelle doivent faire face certaines collectivités. Par exemple, dans les cantons de Bosanquet et de Brantford et dans la ville de Sudbury, des bandes «d'indiens» ont acheté des propriétés de placement en dehors des réserves et profitent de cette exemption.
- Le système d'exemption actuel a pour effet d'estomper les responsabilités. L'utilisation d'une législation implique la législature provinciale dans des décisions pour lesquelles elle n'est pas impliquée financièrement. Les municipalités ont aussi été affectées négativement par des décisions provinciales ou fédérales de fermer des institutions pour lesquelles des paiements en remplacement d'impôt étaient faits par le gouvernement fédéral ou provincial et de les remplacer par des installations exploitées par des organismes à but charitable qui sont exempts d'impôt.
- Les municipalités et les conseils scolaires ont très peu à dire ou même rien à dire au sujet des décisions qui sont prises en vue d'enlever des évaluations imposables de leurs rôles d'imposition. Ces décisions réduisent aussi la part des municipalités dans la distribution des impôts pour le palier supérieur et pour l'éducation. L'impact financier de l'exemption est partagé par le reste des municipalités dans les domaines du palier supérieur et du conseil scolaire.

En plus de ces inquiétudes particulières concernant les exemptions, telles qu'elles sont traitées dans le système des impôts fonciers, les exemptions en général

soulèvent des questions de principe très importantes. Généralement, du point de vue des contribuables, une exemption de l'impôt est l'équivalent d'une subvention offerte au contribuable exempté, avec une différence importante : les exemptions fiscales ne sont pas prises en ligne de compte dans le processus budgétaire annuel des gouvernements locaux et sont donc remises d'une façon invisible. Le coût total des exemptions accordées n'est pas divulgué dans le processus et il en est de même pour les bénéficiaires qui ne sont pas identifiés. En réalité, les exemptions d'impôt peuvent devenir un moyen de fournir des avantages qui ne justifieraient pas un soutien politique si elles étaient remises directement sous forme de subventions.

RECOMMANDATION 3 - POLITIQUE D'EXEMPTION LOCALE

Les gouvernements locaux ne devraient pas avoir le pouvoir discrétionnaire d'exempter les propriétés de l'impôt mais devraient avoir le pouvoir de fournir des subventions à certaines entités et sous certaines circonstances.

RECOMMANDATION 4 - POLITIQUE D'EXEMPTION PROVINCIALE

Les politiques d'exemption devraient être déterminées au niveau provincial et incorporées dans la loi provinciale. Toutes les exemptions existantes devraient être réétudiées et rationalisées. Les exemptions actuelles par projets de lois privés devraient être annulées et les exemptions devraient être soit abandonnées soit accordées dans le cadre de la législation générale.

Les politiques et la législation d'exemption provinciale devraient être étudiées sur une base régulière par un comité des exemptions municipales nommé par le provincial. Ce comité des exemptions devrait comprendre des représentants de tous les gouvernements locaux, y compris les conseils scolaires.

RECOMMANDATION 5 - CRITÈRES D'EXEMPTION

Des exemptions devraient être reliées à une activité sur une propriété ou à l'utilisation d'une propriété, plutôt qu'au propriétaire de la propriété en question.

L'exemption de l'impôt ne devrait pas exempter une propriété ou une organisation des redevances des usagers pour les services tels que les services publics et le ramassage des ordures qui sont considérés comme étant reliés spécifiquement à la récupération des coûts de consommation de ces types de services.

Le processus de révision des exemptions devrait être basé sur les points suivants :

- **Les critères concernant les exemptions pour les organismes à but charitable devraient exiger que de tels organismes soient :**
- **sans but lucratif;**
- **un service disponible à tous les membres du public;**
- **organisés pour fournir des avantages sociaux évidents;**
- **capables de passer un examen des ressources; et**
- **reconnus par Revenu Canada en tant qu'institution charitable.**
- **Les services publics devraient être imposables.**
- **Les terrains des indiens en dehors des réserves devraient être imposables.**
- **Les exemptions accordées pour terrains et bâtiments admissibles ne devraient pas comprendre les parties ou zones utilisées pour fins commerciales ou autres qui ne correspondent pas à l'objectif de l'exemption.**

Les paiements en remplacement d'impôts pour une propriété des gouvernements provincial et fédéral

Une propriété de la couronne est la plupart du temps exempte des impôts fonciers. Le gouvernement fédéral effectue des paiements aux municipalités afin d'offrir une compensation pour les pertes de revenus d'impôts sous l'autorité de la *Loi des subventions aux municipalités*. Ces «paiements en remplacement d'impôt» sont effectués aux municipalités du palier inférieur (local). Toutefois, la base de décision pour le montant des paiements varie selon le statut de la propriété et l'entité gouvernementale responsable.

En Ontario, la *Loi sur les subventions donnant lieu d'impôt aux municipalités* permet au ministre des Affaires municipales d'effectuer des paiements d'impôts fonciers sur les propriétés occupées par et appartenant au gouvernement provincial, aux municipalités locales en se basant sur les taux au millième commerciaux pour les objectifs municipaux locaux et du palier supérieur. Le gouvernement provincial a

aussi le droit de payer des taux spéciaux de zone, des frais de drainage et les prélèvements pour améliorations locales.

Toutefois, un certain nombre d'exclusions s'applique. Par exemple, aucun paiement n'est fait au nom des locataires imposables des propriétés provinciales, des institutions d'enseignement, des musées, des bibliothèques et autres. De plus, le gouvernement provincial n'est pas autorisé à faire des paiements en remplacement d'impôt lorsqu'il loue une propriété à un propriétaire exempté comme le gouvernement fédéral ou une municipalité.

Dans le cadre de la *Loi sur les municipalités* (article 157), le gouvernement provincial effectue un certain nombre de paiements de «têtes et lits» en remplacement d'impôts. Spécifiquement, le gouvernement provincial paiera 75 $ pour chaque étudiant à plein temps dans une université ou un collège communautaire, 75 $ pour chaque prisonnier dans un établissement correctionnel et 75 $ par lit d'hôpital.

RECOMMANDATION 6 - LES PAIEMENTS EN REMPLACEMENT D'IMPÔT PAR LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAL ET FÉDÉRAL

Les gouvernements fédéral et provincial devraient effectuer des paiements complets en remplacement des impôts fonciers locaux sur une base d'évaluation de taux au millième, y compris les taux au millième pour fins d'éducation.

Les propriétés appartenant au gouvernement ou occupées par le gouvernement devraient effectuer des paiements en remplacement d'impôt représentant les impôts complets qui, autrement, auraient été payés si les propriétés avaient été entièrement imposables. Les programmes actuels de paiement «têtes et lits» devraient être annulés.

La portion scolaire des paiements en remplacement d'impôt devrait être distribuée aux conseils scolaires appropriés en tenant compte des proportions de mise en commun. En même temps, la formule de subvention législative générale devrait être révisée de façon à maintenir le niveau actuel des paiements de transfert généraux aux conseils scolaires sur une base couvrant l'ensemble de la province.

III. ÉVALUATION DE L'IMPÔT FONCIER

Bien que l'évaluation de la propriété foncière pour fins d'imposition en Ontario remonte à 1793, le système actuel a été institué en 1970 alors que le gouvernement provincial a pris en charge les fonctions d'évaluation aux municipalités. Cette initiative avait été prise à la suite des recommandations du Comité de l'Ontario sur la fiscalité.[24] Les objectifs déclarés étaient de mettre en oeuvre des pratiques d'évaluation uniformes, de centraliser l'administration, d'assurer un contrôle de la qualité et de rendre les mesures du fardeau fiscal comparables dans les diverses juridictions, assurant ainsi la responsabilité, la compréhension et l'équité dans le système. Alors que le gouvernement provincial a pris en charge la responsabilité de l'évaluation et a réussi à mettre en oeuvre des réformes partielles dans le système au niveau local dans de nombreuses parties de l'Ontario, l'objectif d'un système uniforme pour toute la province n'a pas été atteint.

L'assiette d'évaluation constitue un élément critique du système fiscal local en Ontario. Les impôts sont perçus par les municipalités d'après la valeur évaluée des biens immobiliers. Étant donné que l'évaluation est vue comme un indicateur de la façon dont une collectivité est en mesure de percevoir des revenus localement, elle est utilisée par le gouvernement fédéral pour distribuer des fonds conçus à promouvoir l'équité dans l'accès aux services. Elle est aussi utilisée pour distribuer parmi les municipalités du palier inférieur les coûts des services fournis par les institutions qui surpassent les frontières des municipalités du palier inférieur. Étant donné que les systèmes d'évaluation varient beaucoup à travers la province, il est nécessaire dans le système actuel d'ajuster les évaluations locales de façon à ce qu'elles puissent être comparées les unes aux autres. Ceci est effectué dans un processus que l'on appelle «uniformisation de l'évaluation» au cours duquel les évaluations sont rajustées pour tenir compte des valeurs marchandes courantes pour fins de comparaison. Les évaluations uniformisées sont utilisées pour distribuer les subventions législatives générales pour fins d'éducation qui représentent plus de 80 pour cent des paiements de transfert provinciaux pour l'éducation. Ce processus est aussi utilisé dans la formule des subventions routières du ministère des Transports. Ainsi, non seulement l'assiette d'évaluation affecte les impôts mais elle affecte aussi le fonctionnement du système des paiements de transfert. Dans le système actuel, la distribution de milliards de dollars de fonds provinciaux dépend de la précision générale du système d'évaluation.

Le pouvoir légal pour la définition du rôle d'évaluation, l'assiette réelle des impôts fonciers est la *Loi sur l'évaluation foncière*. En vertu de cette Loi, les évaluations foncières sont basées théoriquement sur la valeur marchande, la valeur marchande étant le prix d'une propriété foncière convenu au cours d'une transaction sans lien de dépendance entre un acheteur consentant et un vendeur consentant. En pratique,

24 Le comité de l'Ontario sur la fiscalité, (Toronto : Imprimeur de la reine, 1969), ci-après le Comité Smith.

les évaluations sont basées sur la valeur marchande par classe et par évaluation légale.[25]

Cinq principales classes de propriété sont utilisées : propriétés résidentielles jusqu'à six unités (mais y compris les unités en condominium), les propriétés résidentielles de sept unités ou plus, les propriétés commerciales, industrielles et agricoles. En plus, les classes suivantes peuvent être reconnues pour fins d'évaluation : autres biens fonciers évaluables, propriétés institutionnelles, pipelines et habitations récréatives. Au cours des années, le ministère du Revenu a transformé cinq classes résidentielles en deux, une pour les bâtiments avec sept unités ou plus et l'autre couvrant les classes anciennement séparées de 1-2 unités, 3-6 unités, propriété récréative et propriété agricole résidentielles.

En principe, le système actuel cherche à appliquer des pratiques uniformes d'évaluation dans l'ensemble de la province aux propriétés de même classe. Les différences dans les caractéristiques de propriété et de valeur marchande ont nécessité des différences dans les méthodes d'évaluation. Trois techniques d'évaluation sont utilisées : les ventes comparatives ou la méthode des données marchandes, la méthode du coût de remplacement et la technique du revenu. La première technique est utilisée pour les maisons unifamiliales et les condominiums. Les propriétés locatives résidentielles multiples sont évaluées en utilisant le loyer «marchand équitable» ou méthode de revenu. Les évaluations agricoles sont basées sur les ventes de fermier à fermier. La méthode de coût de remplacement est utilisée pour évaluer les propriétés à usage spécial ou industriel. Généralement, ces propriétés sont des structures uniques ou des vocations de territoire. La technique du revenu est utilisée pour évaluer les hôtels, les motels, les tavernes et certaines propriétés commerciales.[26] Les pipelines sont évaluées en utilisant les taux basés sur la mesure linéaire établie dans la *Loi sur l'évaluation foncière* (taux légaux).

La propriété foncière est définie par la Loi. Elle comprend les terrains, les bâtiments, la machinerie et les appareils fixés au terrain et/ou aux bâtiments, les mines (à l'exclusion des améliorations souterraines et des minerais). Toutefois, la machinerie et l'équipement utilisés pour la fabrication, l'agriculture ou le traitement des

25 La pratique d'évaluation varie alors que les procurations de valeur marchande varient d'une classe à l'autre. Les évaluations légales sont appliquées aux pipelines et aux stations génératrices d'électricité; un taux spécifique par longueur et dimension de tuyau pour la première catégorie; et un taux au mètre carré pour la seconde.

26 L'application de la technique de revenu semble créer un fardeau fiscal réel beaucoup plus élevé sur les hôtels par rapport aux autres propriétés commerciales, ce qui a entraîné des litiges considérables et des arguments continus de la part des propriétaires d'hôtels qui considèrent qu'ils sont traités injustement par rapport aux propriétaires d'autres propriétés commerciales. Cette technique d'évaluation soulève la controverse en ce qui concerne la distribution des impôts fonciers parmi les locataires de centres commerciaux. La distribution basée sur le revenu signifie que des arrangements locatifs favorables pour les meilleurs locataires se traduisent directement par des situations fiscales favorables pour les meilleurs locataires par rapport aux autres.

minerais et les améliorations sur le site des mines, directement utilisés pour les activités minières sont exclus de l'assiette fiscale.

Lorsque le gouvernement provincial a pris en charge la fonction d'évaluation en 1970, elle a repris des municipalités un système qui, bien qu'il était théoriquement basé sur des principes législatifs communs, avait évolué dans un système qui n'en était pas un, à la suite de plusieurs décennies de pratique administrative au niveau local. Il existait des variations très importantes dans les pratiques et les méthodes d'évaluation, dans la qualification des évaluateurs, dans la qualité et la moralité des principes de la structure politique/administrative locale et la fréquence des réévaluations avait créé une structure qui n'avait aucune base commune parmi les différentes municipalités. Le système tel qu'il était ne semblait pas correspondre aux principes d'équité ou d'uniformité.

Bien que l'uniformité dans les pratiques et l'administration de l'évaluation se soit quelque peu améliorée depuis la mainmise du provincial en 1970, les progrès vers la résolution des problèmes qui avaient été à l'origine de la réaction initiale ont été très lents. Cela n'est pas surprenant, compte tenu de la magnitude du problème et de la visibilité des impacts de transition sur les individus. Comme Harry Kitchen, un enseignant spécial dans le financement des gouvernements locaux, l'a précisé : «alors que les pratiques d'évaluation inégale s'observent dans toutes les provinces, elles étaient beaucoup plus marquées en Ontario, principalement parce qu'il n'y avait pas eu de mise en oeuvre dans l'ensemble de la province d'une évaluation marchande ou d'un système d'évaluation uniforme.»[27]

L'idée derrière la mainmise provinciale de la fonction d'évaluation en 1970 était d'établir un système d'évaluation uniforme basé sur les valeurs marchandes estimées dans l'ensemble de la province, et de réévaluer toutes les propriétés sur une base régulière pour garder bien à jour les valeurs absolues et relatives. Lorsque la base législative du nouveau système fut promulguée pour la première fois, elle spécifiait que les réévaluations dans l'ensemble de la province auraient lieu le 1er janvier 1974. En dépit de tentatives répétées par les gouvernements provinciaux d'introduire un système entièrement réformé, une opposition politique généralisée a amené tout d'abord des amendements annuels reportant la date d'échéance et finalement l'élimination de tout engagement envers une date fixe dans la Loi.

Ayant échoué dans son effort de mettre en oeuvre une réforme pour l'ensemble de la province, le gouvernement provincial a commencé en 1979 à permettre aux municipalités d'opter pour une des deux techniques de réforme. Une option était la réévaluation à la valeur marchande complète dans laquelle toutes les catégories de propriétés sont évaluées sur la même base. Dans cette option, les fardeaux fiscaux totaux pour chaque classe de propriété sont déterminés par la part du total des valeurs marchandes courantes dans chaque classe. L'autre technique est une réévaluation partielle de la valeur marchande dans laquelle les valeurs relatives

27 Kitchen, H.M., Property Taxation in Canada, (Toronto, Canadian Tax Foundation, 1992, p. 24) à partir de l'article intitulé «Non-Legislated Variations».

dans chaque classe de propriété sont basées sur les estimés de valeur marchande mais entre les classes de propriété, les valeurs relatives dans le système qui existait précédemment sont conservées. En conséquence, le fardeau fiscal total pour chaque classe de propriété reste le même.

La seconde option présente l'avantage du point de vue local, de permettre de garder inchangés différents taux d'imposition réels sur différentes classes de propriété tout en préservant l'apparence d'un taux d'imposition résidentiel qui soit à 85 % du taux d'imposition commercial et industriel. Ceci, à son tour, permet d'effectuer des réévaluations à l'intérieur des classes de propriétés sans créer des changements d'imposition entre les classes de propriétés (normalement contre la classe résidentielle) qui rendent la réévaluation générale impopulaire. Par la même occasion, on a ainsi sacrifié les objectifs de précision et de caractère explicite, qui auraient été réalisés en effectuant des différences dans les taux d'imposition réels apparents aux contribuables.

Depuis que ces options ont été permises pour la première fois en 1979, 728 municipalités - couvrant environ la moitié de la population de la province - ont adopté l'une ou l'autre de ces formes de réévaluation. La communauté urbaine de Toronto est remarquable par le fait qu'elle n'a pas été réévaluée du tout[28] et un certain nombre de municipalités plus grandes n'ont pas été réévaluées dans le cadre de la réévaluation pour l'ensemble de la région. Le système d'évaluation actuel en Ontario à un amalgame complexe de :

- systèmes d'évaluation municipale qui ont été établis avant la mainmise du provincial sur la fonction d'évaluation en 1970;
- systèmes partiellement réformés sur les valeurs marchandes au cours d'une variété de périodes depuis que les options ont été permises pour la première fois; et
- systèmes entièrement réformés, basés sur les valeurs marchandes dans une variété d'années différentes.

Cet amalgame complexe a entraîné un salmigondis de pratiques diverses qui assurent le manque de compatibilité et la confusion, entraînant à son tour une variation importante dans les taux d'imposition décrits ci-dessus.

Le cas en faveur d'une uniformité des systèmes d'évaluation dans l'ensemble de la province est accablant du point de vue des contribuables. Compte tenu de l'importance de l'évaluation des autres objectifs administratifs du gouvernement provincial et des problèmes créés par le manque d'uniformité actuel dans les systèmes d'évaluation, il semblerait qu'il devrait s'agir d'une question dominante pour le gouvernement provincial lui aussi.

28 En octobre 1992, la communauté urbaine de Toronto a approuvé un plan de réforme fiscale qui penche en faveur de la valeur marchande comme base d'évaluation, mais n'atteint pas la valeur marchande avant la fin de la période de transition. La communauté urbaine et le gouvernement provincial ont indiqué que d'autres études sur les impacts et les autres choix seront nécessaires avant que d'autres changements puissent être effectués.

RECOMMANDATION 7 - PRINCIPES D'ÉVALUATION

- **Les évaluations devraient être faites uniformément dans l'ensemble de la province en utilisant un ensemble commun de principes.**
- **Toutes les propriétés foncières de la province devraient être évaluées, y compris les propriétés exemptes et les propriétés assujetties à un traitement fiscal préférentiel.**
- **Les évaluations devraient être remises à jour régulièrement.**
- **À l'intérieur d'une classe donnée de propriétés, une propriété identique devrait être évaluée de la même façon.**
- **L'évaluation devrait être basée sur une méthode d'évaluation équitable et uniforme.**
- **La définition actuelle de terrain dans la Loi sur l'évaluation foncière devrait être revue.**

CONCLUSION 4 - CARACTÉRISTIQUES D'UN BON SYSTÈME D'ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS

- Neutralité - le système ne devrait pas entraîner des changements inintentionnels de comportement.
- Objectivité et impartialité - les évaluations devraient être vérifiables objectivement et réalisées facilement.
- Simplicité - le système devrait être conçu pour faciliter la compréhension par le contribuable.
- Précision, visibilité, caractère explicite - les méthodes d'évaluation devraient être claires et facilement vérifiables par le contribuable; les différences dans les politiques d'imposition devraient être explicites et ne pas cacher des différences dans les méthodes d'évaluation.
- Certitude - le contribuable devrait être en mesure de déterminer avec certitude le montant d'impôt qu'il a à payer.
- Stabilité - le système devrait prévoir une stabilité dans l'assiette fiscale, aussi bien du point de vue du contribuable en particulier que du point de vue de l'administration fiscale locale.
- Équité administrative - le système devrait prévoir un processus d'appels équitable et accessible auquel les contribuables pourraient participer à des coûts raisonnables.
- Simplicité administrative - le système devrait être conçu pour faciliter l'administration des évaluateurs et de l'administration fiscale locale.
- L'impact sur les autres objectifs de politique publique : l'impôt ne devrait pas avoir d'impact négatif sur les modes de développement urbain et les facteurs influençant la compétitivité économique.

De plus, un système d'évaluation conçu d'une façon appropriée devrait incorporer :

- **Un cadre légal qui répondrait aux intentions de la loi;**
- **Un ensemble de normes et un système administratif capables d'appuyer les besoins du provincial et des gouvernements locaux;**
- **L'obligation d'effectuer des mises à jour régulières des évaluations; et**
- **Une application progressive ou des arrangements transitoires et des mécanismes d'allégement pour les impôts fonciers.**

Étant donné que les impôts fonciers constituent la principale source de financement fiscal des gouvernements locaux, le système d'évaluation devrait prévoir un niveau approprié d'implication par les gouvernements locaux et appuyer la responsabilité locale.

Définition d'une assiette d'évaluation équitable et uniforme

Le Groupe de travail a envisagé trois méthodes générales d'évaluation. Bien que les trois méthodes envisagées puissent être appliquées à n'importe quelle catégorie de propriété, l'évaluation par le Groupe de travail des trois techniques a été réalisée spécifiquement en se référant à la classe de propriété résidentielle. Les trois techniques générales évaluées étaient : la valeur marchande, dans laquelle les valeurs sont basées sur le prix de vente probable d'une propriété, sans lien de dépendance, entre un vendeur consentant et un acheteur consentant; la valeur unitaire, dans laquelle les valeurs sont basées sur les caractéristiques physiques d'une propriété; et l'évaluation à deux paliers dans laquelle les terrains et les améliorations sont évalués séparément et imposés à des taux différents avec des taux plus élevés sur les valeurs des terrains que sur la valeur des améliorations.

Ces options pour la réforme d'évaluation ont été prises en considération par le Groupe de travail en relation avec l'équité et d'autres critères adoptés par le groupe pour l'évaluation de l'impôt foncier. Dans l'analyse d'évaluation, le groupe a insisté spécialement sur le rapport entre la responsabilité fiscale individuelle sous chaque système d'évaluation et la capacité contributive du contribuable. L'objectif était de déterminer si l'un des systèmes d'évaluation pris en considération donnait de meilleurs résultats que les autres sur ce critère de capacité contributive.

Une base de données mise au point par la Commission de l'équité fiscale (CÉF) a été utilisée pour comparer les impôts résidentiels en tant que pourcentage du revenu des ménages sous d'autres techniques d'évaluation. Cette base de données relie les dossiers d'impôt sur le revenu aux dossiers d'évaluation du ministère du Revenu de l'Ontario. Pour chaque ménage dans la base de données combinée, le revenu déterminé à partir des dossiers d'impôt sur le revenu est relié aux dossiers d'évaluation pour la propriété occupée par le contribuable. Une fois que le lien est

établi, il est possible de comparer la relation entre l'impôt sur le revenu et toutes mesures d'évaluation, valeur ou caractéristiques physiques de la propriété qui ressortent de données du ministère du Revenu.

La base de données d'évaluation contient des renseignements sur la zone du bâtiment et la zone du lotissement ainsi que sur la valeur évaluée actuelle, et l'année ainsi que le montant de la vente la plus récente. Elle contient suffisamment de renseignements pour comparer le système d'évaluation actuel par rapport à un système d'évaluation basé sur les caractéristiques physiques de la propriété et donc de rendre possible l'évaluation du système de valeur unitaire. La base de données informatisée du provincial ne fournit pas des chiffres séparés de valeur pour le terrain et les améliorations. Les estimés séparés de valeur sont disponibles à partir de dossiers manuels. Ces estimés séparés de valeur peuvent être ajoutés à la base de données de l'ordinateur pour permettre l'analyse au moyen de calculs spéciaux qui sont disponibles au ministère du Revenu sur une base de récupération des coûts. Aucune donnée similaire n'a été obtenue pour les collectivités étudiées par le Groupe de travail. Le groupe a considéré le système à deux paliers par rapport à d'autres critères.

L'analyse a été menée pour la ville de Pickering dans la région de Durham et pour Etobicoke dans la communauté urbaine de Toronto. Étant donné que la ville de Pickering était réévaluée par le ministère du Revenu en utilisant sa technique d'estimation de valeur marchande basée sur les valeurs de 1984, les données pour l'évaluation de valeur marchande ont été tirées directement de la base de données principale du ministère du Revenu. Pour Etobicoke, nous avons utilisé les chiffres tirés de l'étude de réévaluation de la valeur marchande de 1988 du ministère du Revenu.

L'étude de la CÉF a révélé qu'il y avait un rapport très faible entre la capacité contributive telle que mesurée par le revenu de ménage et toute mesure physique ou de valeur de la propriété résidentielle occupée par ce ménage. En d'autres termes, en utilisant la capacité contributive, l'indicateur traditionnel d'équité fiscale, aucun des systèmes d'évaluation envisagés ne donnait de meilleurs résultats ou des résultats pires qu'un autre.

CONCLUSION 5 - POLITIQUE D'ÉVALUATION ET CAPACITÉ CONTRIBUTIVE

que pour tous les systèmes d'évaluation envisagés, la relation entre l'évaluation et les impôts fonciers d'une part et la capacité contributive des ménages d'autre part, était extrêmement faible;

que le choix parmi les systèmes d'évaluation concurrentiels devrait être fait sur la base de critères autres que la capacité contributive; et

que la réforme d'évaluation en elle-même n'améliorera pas l'équité des impôts fonciers par rapport à la capacité contributive.

Un résumé suit sur les conclusions du Groupe de travail concernant la relation entre la capacité contributive et le système d'évaluation et son analyse des trois systèmes d'évaluation. On doit souligner que cette analyse est préliminaire et qu'elle est conçue pour illustrer les questions soulevées par les trois systèmes envisagés et non pas pour présenter des conclusions fermes.

Comparaison des principaux systèmes d'évaluation

	Valeur marchande	Valeur unitaire	Deux paliers
Description de base	Propriété évaluée au prix que cette propriété donnerait sur le marché libre si elle était vendue par un vendeur consentant à un vendeur consentant.	Somme pondérée de la surface du lotissement et de la surface du bâtiment. Les facteurs de pondération sont généralement décrits comme étant basés sur la valeur et seront ajustés avec le temps.	Terrain et bâtiments évalués et imposés séparément, ce qui permet l'imposition du terrain à un taux plus élevé que les améliorations à la discrétion du conseil local. Évaluation à la valeur marchande.
Base d'évaluation	Valeur marchande de la propriété, établie en utilisant les méthodes d'estimation foncière.	Caractéristiques physiques de la propriété avec des facteurs de pondération moyens basés sur la valeur pour la classe et/ou l'emplacement.	Valeur marchande du terrain et améliorations déterminées séparément en utilisant les méthodes d'estimation de propriété.
Application de la méthode d'évaluation	Trois méthodes principales : ventes, revenu locatif capitalisé ou coût de remplacement. La méthode des ventes nécessite un manuel d'évaluation utilisé pour calculer les caractéristiques physiques reliées à des ventes réelles et ajustées pour les fluctuations. La réévaluation à des intervalles réguliers (4 ans) constitue une caractéristique nécessaire du système.	Les surfaces du bâtiment et du terrain sont des unités standard; les facteurs de pondération sont calculés d'après les données moyennes du marché; ces facteurs pourraient être déterminés pour l'ensemble de la municipalité ou sur une base de sous-zone.	La valeur marchande est déterminée séparément pour le terrain et les améliorations. La réévaluation des terrains et les éléments d'amélioration devraient présumément avoir lieu régulièrement.

	Valeur marchande	**Valeur unitaire**	**Deux paliers**
Application aux différentes classes de propriétés	Méthode de ventes principalement pour petites unités résidentielles (y compris condominiums) et petites unités commerciales; La valeur locative capitalisée principalement pour le résidentiel locatif, le commercial et la plupart de l'industriel; remplacement utilisé principalement pour propriétés industrielles uniques.	Évaluation de propriété individuelle basée sur les mesures physiques pour toutes les classes; pondérations de valeur pour toutes les classes et/ou sous-classes géographiques pouvant être obtenues à partir des données basées sur le marché. L'application au commercial et industriel serait basée sur la norme de mesures par pied carré du secteur.	Les méthodes d'évaluation seraient similaires à celles de la valeur marchande.
Avantages cités	Mesure la valeur sur une base familière pour le contribuable. Système facile à établir et constant dans l'ensemble de la province. Facilité d'intégration avec les systèmes courants de distribution et de péréquation.	Réduit les influences cycliques des valeurs marchandes sur l'évaluation foncière. Réduit les coûts d'administration et d'appel; facilité de la compréhension de la méthode par le contribuable. Ne pénalise pas les améliorations dans la propriété qui n'augmentent pas les dimensions physiques de la propriété. L'évaluation n'encourage pas un nouvel aménagement.	Encourage l'amélioration du terrain en réduisant l'impôt sur les bâtiments; impose les valeurs de terrains créées socialement; réduit les impôts pour les propriétaires de maison; optimise l'utilisation des terrains vacants. Capture une partie des augmentations des valeurs de terrains non acquises.

	Valeur marchande	Valeur unitaire	Deux paliers
Flexibilité de politique fiscale	Les taux d'imposition pourraient varier pour différentes classes de propriété conformément aux recommandations du Groupe de travail sur les bandes. Évite des difficultés dans l'évaluation des terrains séparément des améliorations.	Les taux d'imposition pourraient varier pour différentes classes de propriété et différents emplacements conformément aux recommandations du Groupe de travail sur les bandes.	Des taux d'imposition séparés peuvent être établis sur le terrain et les bâtiments. Permettrait indirectement des variations sur les fardeaux sur le résidentiel relativement aux autres classes de propriétés. Si les bandes de classes étaient aussi adoptées (taux d'imposition séparés pour le terrain et les améliorations pour chaque classe de propriété) elles pourraient varier aussi pour les classes de propriétés.

	Valeur marchande	Valeur unitaire	Deux paliers
Équité **Capacité contributive** **Traitement égal (équité horizontale)** **Traitement inégal approprié des inégalités (équité verticale)** **Base de l'impact de revenu de ménage.**	Mode régressif dans toute la gamme des revenus lors d'études complètes; larges variations à l'intérieur des classes de revenus. Les études de Pickering et d'Etobicoke donnent des résultats similaires. Faible pourcentage de variation dans le revenu des ménages expliqué par les variations dans l'évaluation à la valeur marchande (Pickering 3 %; Etobicoke 7,5 %)	L'étude de Pickering et d'Etobicoke montre un faible rapport entre la surface du bâtiment et le revenu des ménages (Pickering 2 %, Etobicoke 4,8 %) Rapport plus fort entre la surface de plancher et la valeur d'évaluation (Pickering 79 %; Etobicoke 39 %) Les tests statistiques semblent indiquer que l'incidence sur le revenu ne différera pas matériellement de la base de valeur marchande.	Une analyse statistique semble ne donner aucune raison pour s'attendre à une incidence sur le revenu qui serait matériellement différente de la base de valeur marchande. Des Impôts relatifs très élevés sur les terrains captureront une partie des multiples non gagnés. De sérieux problèmes avec l'équité dans les zones plus anciennes, au centre de la ville et dans les régions agricoles sous la pression de l'aménagement si les impôts des terrains sont élevés.
Équité **Avantages reçus**	Aucune raison de penser que la valeur marchande est soit meilleure ou pire que n'importe quel autre système en général.	Dans la mesure où la consommation des services physiques est plus une fonction de région que la valeur de la propriété; peut faire correspondre les avantages reçus à partir des services physiques à la propriété qui serait meilleure que la base de la valeur.	Aucune raison de croire que le système de deux paliers ne soit plus étroitement relié aux avantages reçus que n'importe quel autre système.

	Valeur marchande	Valeur unitaire	Deux paliers
Aussi simple que possible.	Nécessite l'utilisation de techniques d'évaluation parce que les ventes de propriétés individuelles n'ont pas lieu avec suffisamment de régularité.	La fonction d'évaluation d'une propriété individuelle est une mesure physique qui peut être retrouvée dans les dossiers de planification municipaux et vérifiée par le contribuable. Les facteurs de valeurs pourraient être établis arbitrairement ou selon les formules basées sur les ventes réelles adoucies avec le temps.	Nécessite l'utilisation de techniques d'évaluation pour l'estimation, étant donné que les transactions réelles ne surviennent pas sur une base suffisamment régulière. Les estimés de valeur séparée pour le terrain et les améliorations actuellement préparés par les évaluateurs seront reportés séparément et vérifiés séparément à l'appel.
Précision, **visibilité,** **caractère explicite**	Les valeurs sont déterminées en utilisant des techniques d'évaluation. Peuvent être vérifiées/contestées seulement avec l'aide de spécialistes. Les grandes propriétés sont souvent assujetties à un appel d'évaluation	Les mesures physiques peuvent être vérifiées par le contribuable. La performance générale par rapport à ces critères dépendra de la simplicité et du processus de facteur de pondération ainsi que de la crédibilité des résultats.	Les valeurs sont déterminées en utilisant les techniques d'évaluation. Ceci est compliqué par le fait que deux valeurs séparées doivent être créées pour les actifs qui ne se traitent normalement pas séparément. Les valeurs de marché sont souvent plus élevées que la somme des terrains et des améliorations séparément.

	Valeur marchande	Valeur unitaire	Deux paliers
Neutralité - aucun changement non prévu dans le comportement.	Pourrait décourager l'amélioration de la propriété, les améliorations ayant tendance à augmenter les valeurs relatives; sous certains systèmes, les améliorations enclenchent automatiquement une réévaluation. Pourrait agir d'incitatif de réaménagement dans les zones où la valeur marchande dépasse la valeur dans l'usage courant tel que les corridors commerciaux au centre-ville et les zones récréatives ou les terrains agricoles.	Les améliorations à la propriété qui ne changent la surface de plancher du bâtiment ne donneront pas lieu à des augmentations d'impôt et ne décourageront donc pas de tels changements comme un système basé sur la valeur.	Le changement de comportement est un objectif explicite du système à deux paliers avec des taux d'imposition plus élevés sur le terrain. L'intensification du terrain constitue un objectif explicite. Étant donné que l'impôt est un instrument brutal, il est difficile de prédire les impacts sur l'aménagement. Pas aussi flexible que le zonage en tant que mécanisme de planification.
Certitude	Les fardeaux fiscaux relatifs peuvent changer d'une façon spectaculaire avec les réévaluations régulières basées sur les valeurs marchandes dans les marchés volatiles.	L'impôt varie directement avec l'évaluation; l'évaluation est basée sur des facteurs de mesures physiques et de valeurs.	Fardeaux fiscaux relatifs sur les propriétés résidentielles déterminés annuellement dans le cycle de budget.

	Valeur marchande	Valeur unitaire	Deux paliers
Stabilité	Pour le contribuable, les fluctuations de valeur relative entre les réévaluations dans un marché volatile introduisent un élément d'instabilité. La stabilité générale de base dépend des conditions économiques.	Base calculée à partir de mesures physiques stables pour le gouvernement et le contribuable. L'assiette fiscale augmente alors que l'espace utilisable augmente. Une réévaluation de chaque unité n'est nécessaire que si le caractère physique de la propriété change.	Une décision politique au sujet des taux d'imposition pour les terrains par rapport aux bâtiments pourrait rendre en fait l'assiette d'évaluation instable pour le gouvernement. Pour le contribuable, l'assiette réelle pourrait changer d'une année à l'autre alors que les taux d'imposition relatifs changent.
Avantages	Les avantages complexes basés sur les méthodes d'évaluation sont communs, particulièrement pour les grandes propriétés. Les coûts reliés aux appels sont estimés à 50 millions $ par an.	L'évaluation est une mesure physique directe. Les coûts des appels pour la valeur unitaire par rapport à la valeur marchande ne peuvent pas être déterminés sans d'autres études.	Compliqué par la structure en deux paliers de l'évaluation. L'avantage est basé sur les méthodes d'estimation. La séparation du terrain et des bâtiments pour fins d'estimation est difficile dans la plupart des cas et augmente la portée et la complexité techniques des appels potentiels.

	Valeur marchande	Valeur unitaire	Deux paliers
Simplicité administrative	Dépend de méthodes d'évaluation précises et de mesures des tendances du marché.	La mesure physique est extrêmement simple en tant que base. Selon la méthode de détermination des facteurs de pondération de la valeur, une certaine complexité pourrait être introduite.	L'évaluation en deux paliers introduit un élément de complexité. La séparation du terrain et des bâtiments ajoute de la complexité au processus d'évaluation.
Coûts d'administration	Le démêlement estime les coûts actuels du système à environ 135 millions $ par an pour fonctionner. Proportion estimée: 30 % résidentiel; 70 % commercial et industriel.	Aucune conclusion générale ne peut être tirée en ce qui concerne les coûts administratifs sans une étude plus approfondie.	Aucune conclusion ne peut être tirée en ce qui concerne les coûts administratifs sans une étude plus approfondie.

L'analyse des systèmes d'évaluation par le groupe était basée seulement sur le secteur résidentiel unifamilial. Certaines inquiétudes ont été exprimées au sujet des systèmes d'évaluation basés sur les caractéristiques physiques des propriétés à l'effet que la diversité dans les types de propriété à l'intérieur du secteur résidentiel exigerait l'établissement d'un système d'indemnités pour s'attaquer aux injustices évidentes. En raison de la plus grande variété dans le secteur commercial et industriel, le groupe a pensé qu'il ne serait pas raisonnable d'appliquer une valeur unitaire à l'extérieur du secteur résidentiel sans soit introduire des moyens de vérifier la valeur explicite ou d'établir des classes pour les nouvelles propriétés dans la catégorie commerciale et industrielle. Sans une telle différentiation, la valeur unitaire pourrait donner une uniformité dans les impôts fonciers par pied carré à l'intérieur des municipalités et créer une situation dans laquelle un espace dans une tour de bureaux de première qualité paierait le même impôt par pied carré qu'un espace dans un corridor commercial ou centre commercial. Toutefois, les dossiers d'évaluation courants sur les caractéristiques des propriétés permettent déjà de faire des distinctions sur cette base et, en conséquence, la mise en oeuvre d'un tel système ne devrait pas être si difficile que cela pour les propriétés commerciales et industrielles.

Comme nous l'avons noté ci-dessus, le groupe a conclu qu'il semblait n'y avoir aucune base d'après le principe de capacité contributive pour choisir un système d'évaluation plutôt qu'un autre. Le groupe a aussi conclu que d'autres critères

acceptés pour évaluer un système d'imposition et d'évaluation devraient constituer la base de la recherche d'un nouveau système d'évaluation pour la province. Le choix du système approprié pour l'évaluation en Ontario constitue une décision importante, qui ne peut être prise qu'après avoir soigneusement considéré comment chacune des options se compare sur la base des critères acceptés. Le groupe n'avait ni le temps ni les données empiriques pour en arriver à une recommandation finale au gouvernement quant à la méthode appropriée d'évaluation en Ontario. En se basant sur son analyse préliminaire de l'évaluation de valeur marchande, comparée aux systèmes d'évaluation à deux paliers et d'évaluation à valeur unitaire, le groupe a conclu qu'une étude plus approfondie des différentes solutions de rechange à la valeur marchande devrait être réalisée pour déterminer leur potentiel en tant qu'autres choix ou suppléments à l'évaluation à la valeur marchande.

RECOMMANDATION 8 -ÉTUDE PLUS APPROFONDIE DES AUTRES CHOIX PAR RAPPORT À L'ÉVALUATION DE LA VALEUR MARCHANDE

Le Trésorier et la Commission de l'équité fiscale devraient entreprendre d'autres études pour évaluer les systèmes y compris ceux basés sur les caractéristiques physiques de la propriété en tant qu'autres choix ou en tant que supplément à la valeur marchande comme base de systèmes d'évaluation. Cette étude devrait évaluer les systèmes d'évaluation en se basant sur les critères adoptés pour les systèmes d'imposition et d'évaluation par le Groupe de travail dans ses conclusions 3 et 4.

Propriété résidentielle

Pour fins d'estimation et d'appréciation, une propriété résidentielle est définie comme étant une entité autonome fournissant à ses occupants les installations nécessaires pour la cuisson, le sommeil, le bain et d'autres activités.

Les propriétés résidentielles peuvent prendre plusieurs formes :

- Habitation unifamiliale.
- Résidences multiples - appartements locatifs, plein-pieds, tours, maisons en rangée de location et autres.
- Condominiums/coopératives.
- Résidentielle/commerciale à usage mixte.
- Maisons de chambres et maisons pour retraités.

Les évaluateurs comme les estimateurs considèrent chacune de ces propriétés résidentielles comme un type de propriété distinct. Chacune est donc évaluée sur ses propres données marchandes et ses propres conditions. Le fait que les méthodes d'évaluation peuvent différer ne justifie, toutefois pas, les différents résultats d'évaluation et ne justifie pas les différences dans les taux d'imposition réels ultimes. Il est important que le système prenne en ligne de compte toutes les

tendances qui pourraient résulter de l'utilisation de méthodes d'estimation différentes.

Dans la plupart des municipalités, les résidences multiples sont évaluées à une proportion plus élevée de la valeur marchande que les résidences unifamiliales. En conséquence, bien que le taux d'imposition (taux au millième) semble être le même pour toutes les propriétés résidentielles, les locataires sont en réalité imposés à un taux plus élevé que les propriétaires de maison unifamiliale. Lorsque les condominiums ont été introduits pour la première fois sur le marché du logement de l'Ontario, ils ont été évalués sur la même base que les propriétés locatives présentant les mêmes caractéristiques physiques. Un appel présenté avec succès entraîna un changement et maintenant les condominiums occupés par le propriétaire ainsi que les coopératives ont été évalués au même pourcentage de la valeur marchande que les résidences unifamiliales. Actuellement, les fardeaux fiscaux sur certains condominiums sont beaucoup plus faibles que sur des appartements locatifs physiquement identiques. Les appartements locatifs convertis en unités de condominium sont évalués comme des logements unifamiliaux s'ils sont occupés par leurs propriétaires mais évalués comme propriétés locatives s'ils ne le sont pas.

Cet exemple montre la nécessité d'une neutralité lors de l'évaluation d'une propriété résidentielle. Toutes les propriétés résidentielles devraient recevoir le même traitement pour fins d'évaluation, quels que soient ceux qui les possèdent et ceux qui les occupent. Le système d'évaluation ne devrait pas favoriser un type de propriété par rapport à un autre ou un type de tenure de propriété par rapport à un autre.

Les différences dans les impôts devraient être déterminées en utilisant le processus explicite, visible et politiquement contestable de la détermination de la politique de taux d'imposition, plutôt que par des différences dans les pratiques d'évaluation.

RECOMMANDATION 9 - ÉVALUATION RÉSIDENTIELLE

Toutes les propriétés résidentielles, y compris les propriétés résidentielles unifamiliales, les propriétés résidentielles en condominiums, et les propriétés résidentielles locatives, devraient être évaluées à des valeurs équitables et constantes.

RECOMMANDATION 10 - ALLÉGEMENT D'IMPÔT RÉSIDENTIEL

Tout allégement d'impôt fourni aux propriétaires ou aux occupants d'une propriété résidentielle devrait se faire par l'entremise de réductions d'impôt ou de remises sur une base de demandeur individuel.

RECOMMANDATION 11 - CRÉDITS D'IMPÔT FONCIER

Le gouvernement provincial devrait maintenir les crédits actuels d'impôt foncier donnés aux individus ayant des revenus modiques et faibles afin d'alléger leurs fardeaux d'impôts fonciers.

RECOMMANDATION 12 - MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE

Des mécanismes appropriés de mise en oeuvre progressive devraient être fournis aux propriétaires et aux locataires de propriétés résidentielles lorsque toutes les propriétés sont évaluées à leur valeur équitable et uniforme.

Locataires

Le traitement actuel des impôts fonciers sur les propriétés locatives n'est pas satisfaisant pour un certain nombre de raisons. Tout d'abord, les locataires ne savent pas combien d'impôt foncier ils paient réellement avec leur loyer et ils sont donc moins au courant qu'ils devraient l'être de ce genre d'impôt et des questions qui les affectent. Il existe une contradiction entre la base selon laquelle la *Loi sur l'évaluation foncière* distribue l'évaluation et la façon dont le système des règlements concernant les loyers distribue les impôts. Actuellement, la *Loi sur l'évaluation foncière* permet l'évaluation sur la base de dimensions physiques des unités. Les dispositions du contrôle des loyers d'autre part permettent que l'impôt soit passé aux locataires en tant que pourcentage de la base de loyer. Dans les édifices où les loyers sur des unités de dimension similaire varient pour des raisons historiques et autres, ces mêmes différences apparaissent dans la distribution des impôts fonciers payés par les locataires dans leurs loyers.

Deuxièmement, étant donné qu'il n'existe pas d'indication explicite pour les locataires sur le montant qu'ils paient en impôt foncier dans leurs loyers, il n'y a pas de base adéquate pour un mécanisme qui permettrait de faire passer aux locataires toutes réductions dans les impôts fonciers qui pourraient résulter d'une réforme fiscale ou de tout autre changement. Troisièmement, étant donné que les locataires ne sont pas reconnus pas le système comme payant des impôts fonciers, ils ont des difficultés à faire valoir leurs points de vue lorsqu'ils veulent faire appel à une évaluation sur les édifices qu'ils louent. Ce manque de reconnaissance officielle crée aussi des difficultés aux locataires qui voudraient embaucher des agents pour les

représenter lors des appels d'évaluation, ces agents travaillant généralement sur une base d'éventualité.

Les renseignements sur lesquels baser la distribution de l'impôt aux occupants des propriétés résidentielles sont actuellement disponibles. Il serait techniquement possible d'attribuer l'impôt aux unités individuelles. Il y a, toutefois, des problèmes importants de perception et d'administration qui sont reliés à la solution immédiatement évidente de rendre les locataires directement responsables des impôts fonciers sur leurs propres unités. Pour faire ce changement dans le secteur résidentiel locatif en ce qui concerne les impôts fonciers, on risquerait de créer des problèmes administratifs encore plus grands et des coûts encore plus élevés que ceux qui existent pour l'impôt d'occupation d'affaires dans le secteur commercial/industriel.

RECOMMANDATION 13 - LES IMPÔTS FONCIERS ET LES LOCATAIRES

Les dispositions de la Loi sur le contrôle des loyers concernant la distribution de l'impôt parmi les unités au sein d'un même bâtiment résidentiel locatif devraient correspondre aux dispositions de la Loi sur l'évaluation foncière en ce qui concerne une telle distribution.

Des avis concernant les impôts annuels payés sur les unités résidentielles devraient être fournis aux occupants de ces unités en même temps que les avis d'impôt final sont envoyés aux propriétaires. De tels avis devraient bien indiqueraient qu'il ne s'agit pas de factures d'impôt mais d'un avis concernant le montant des impôts payés en leur nom par le propriétaire, à partir de leur loyer.

La Loi sur l'évaluation foncière devrait être amendée pour donner aux locataires des propriétés résidentielles, commerciales et industrielles le droit de faire appel aux évaluations attribuées à leurs unités ainsi qu'à l'évaluation générale des bâtiments dans lesquels leurs unités sont situées et de prévoir un moyen qui permettrait de faire passer automatiquement aux locataires les réductions réelles d'impôt obtenues à la suite d'appels réussis ou à la suite d'une réévaluation.

Un mécanisme permanent permettant de faire bénéficier les locataires des réductions d'impôt, intégré aux dispositions pertinentes du contrôle des loyers, devrait être mis au point et incorporé dans la législation provinciale pertinente.

Chalets et propriétés récréatives

À l'heure actuelle, les propriétés récréatives sont évaluées conformément aux mêmes normes que les propriétés résidentielles. Les propriétés récréatives tombent sous la définition d'une propriété résidentielle parce qu'elles fournissent à leurs occupants des installations pour faire la cuisine, dormir, se laver et d'autres activités.

Une propriété qui est utilisée comme une résidence primaire du propriétaire/occupant peut ne pas être classée comme propriété résidentielle récréative.

Les propriétés récréatives comprennent :

> habitation unifamiliale - type chalet; condominiums à temps partagé; parc de roulottes avec installations permanentes; parc de roulottes avec unités mobiles; unités de chalet de location et/ou cottages de location; et terrains pour tentes.

Un débat considérable a eu lieu en Ontario au cours de ces dernières années au sujet de l'imposition foncière de propriétés récréatives et de chalets. Un grand nombre d'arguments ont été soulevés pour appuyer la demande d'un traitement spécial concernant les chalets et les propriétés récréatives compte tenu qu'un grand nombre des services actuellement payés à partir des impôts fonciers ne sont pas utilisés par les résidents saisonniers et ne sont même pas mis à leur disposition. Le Groupe de travail a conclu que ces questions ne pouvaient pas être convenablement résolues par le processus d'évaluation. De l'avis du groupe, il serait impropre d'appliquer des normes d'évaluation différentes à une classe de propriété ou de propriétaire par rapport à tous les autres classes de propriétés et de propriétaires.

Comme nous l'avons fait remarquer un peu plus tôt dans ce rapport, le Groupe de travail a adopté le point de vue que l'impôt foncier devrait être considéré comme la source principale de revenu d'imposition générale pour les gouvernements locaux en Ontario. Le groupe a aussi adopté comme principe que l'impôt foncier devrait être remplacé par des redevances des usagers comme base de financement pour certains services et par les sources de revenu générales plus étroitement reliées à la capacité contributive pour d'autres services. Finalement, on devrait remarquer que les questions soulevées en ce qui concerne le rapport entre les services et les taxes ne sont pas toutes des questions de politique fiscale. Un grand nombre d'entre elles sont des questions de politique locale qui devraient être résolues par l'entremise du système politique local.

RECOMMANDATION 14 - PROPRIÉTÉS RÉCRÉATIVES

Toutes les propriétés récréatives devraient être traitées de la même manière que les propriétés résidentielles et être évaluées à leur valeur équitable et uniforme, quelle que soit l'utilisation ou la disponibilité des services.

Dans un certain nombre de régions, certains ont émis l'opinion qu'il était injuste que les propriétaires de roulottes récréatives ne soient pas assujettis aux impôts fonciers locaux. Les propriétaires de chalets se sont plaints qu'ils devaient payer des impôts fonciers sur leur propriété estivale (saisonnière) alors que les propriétaires de roulottes n'avaient rien à payer. Les municipalités ont prétendu qu'elles ne percevaient pas de revenu d'impôt des propriétaires de roulottes et cependant, elles doivent fournir des services municipaux tels que le ramassage des ordures, l'entretien des routes et la protection contre l'incendie.

D'autre part, les propriétaires de roulottes ont prétendu qu'une roulotte n'est pas similaire à un chalet et que le propriétaire du terrain de camping ou du parc de roulottes paie déjà des impôts municipaux et des impôts d'affaires sur la propriété occupée par la roulotte.

Un comité interministériel du gouvernement provincial a étudié la question et a proposé une solution qui peut se résumer comme suit :

- Toutes les roulottes situées dans un terrain de camping pendant plus de quatre-vingt-dix jours devraient avoir à payer un droit de permis de 50 $ par an;
- Ces roulottes occupées par des personnes qui n'ont pas une résidence principale autre part devraient être évaluées et imposées;
- On devrait exiger que les propriétaires de roulotte remplissent une déclaration indiquant si oui ou non leur roulotte restera sur le site dans le terrain de camping pendant plus de quatre-vingt-dix jours consécutifs et si oui ou non ils ont une résidence principale autre part;
- Les propriétaires de terrain de camping devraient avoir la responsabilité de faire remplir ces déclarations, de percevoir le droit de permis pour tous les propriétaires de roulettes affectés et de remettre les déclarations et les droits de permis à la municipalité dans laquelle le terrain de camping est situé;
- La municipalité serait tenue, à son tour, d'envoyer les déclarations au bureau régional d'évaluation;
- Le droit de permis devrait être obligatoire, être appliqué dans tout l'Ontario et ne pas être assujetti aux règlements municipaux; et
- Les droits seraient remis aux municipalités, à l'exception des territoires non érigés en municipalités, où les droits seraient remis aux conseils locaux de voirie.

Le Groupe de travail a pris en considération cette proposition concernant l'imposition des roulottes récréatives et il recommande qu'elle soit rejetée. Le groupe ne trouve aucune base pour établir un régime d'imposition sur les roulottes récréatives permanentes qui différerait du principe du régime qui s'applique à toutes les autres propriétés récréatives en Ontario.

RECOMMANDATION 15 - ROULOTTES RÉCRÉATIVES

Toues les roulottes récréatives situées d'une façon permanente (pendant 90 jours ou plus) dans un terrain de camping ou un parc de roulottes devraient être évaluées à une valeur équitable et constante et être tenues de payer l'impôt foncier complet sur la même base que n'importe quelle autre propriété récréative.

Propriété commerciale

Typiquement, les propriétés commerciales supportent différents types d'entreprises.

Les propriétés commerciales comprennent :

> les édifices à bureaux; les édifices à bureaux médicaux/professionnels; les centres d'achats, les condominiums commerciaux; les conversions commerciales; les bâtiments commerciaux à un seul étage; les bâtiments avec premier étage commercial et étages supérieurs résidentiels; les bâtiments pour un objectif précis et les restaurants autonomes; la restauration rapide; les établissements commerciaux pour l'automobile; les stations d'essence; les établissements familiaux occupés par le propriétaire et les usages spéciaux commerciaux (par ex. cabines de services bancaires automatiques).

Les estimateurs traitent généralement chacun de ces types de propriétés commerciales comme représentant un marché distinct. Toutes les trois techniques établies d'évaluation - ventes, coût de remplacement et location à revenu - sont utilisées pour évaluer les propriétés commerciales.

RECOMMANDATION 16 - ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS COMMERCIALES

Toutes les propriétés commerciales devraient être évaluées à leur valeur équitable et constante.

Propriété industrielle

Les propriétés industrielles comprennent toutes les propriétés utilisées pour la fabrication, la manufacture, l'outillage, le rééquipement, les réparations et activités connexes; l'entreposage et les ventes en gros.

Les propriétés industrielles peuvent prendre l'une de ces formes :

- autonome/occupant unique;
- galeries industrielles avec locataires multiples;
- bâtiments industriels à plusieurs étages avec locataires multiples;
- condominiums industriels; bâtiments anciens à étages multiples/à un seul occupant;
- grands complexes industriels avec une multiplicité de bâtiments;
- usage spécial industriel/industriel lourd;
- mini-entreposage.

Les évaluateurs considèrent ces types de propriété individuelle comme étant uniques. Chacune d'elles forme son propre marché. En conséquence, chacune est évaluée en se basant sur ses propres données de marché et ses propres conditions. En raison des ventes peu fréquentes des propriétés industrielles, les évaluateurs fonciers ont tendance à se fier beaucoup plus à la technique de coût de remplacement pour fins d'évaluation.

RECOMMANDATION 17 - ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS INDUSTRIELLES

Toutes les propriétés industrielles devraient être évaluées à leur valeur équitable et constante.

Le traitement de la machinerie et de l'équipement

Dans le cadre de la *Loi sur l'évaluation foncière*, la machinerie et l'équipement ne sont pas assujettis à l'évaluation s'ils sont :

- Utilisés pour la fabrication ou pour fins agricoles.
- Utilisés pour un concentrateur ou une fonderie de minerai ou de métaux.
- Utilisés pour la production du courant électrique qui sera vendu au public.
- Situés sous des terrains de minerai.
- Utilisés par une compagnie de téléphone et de télégraphe en relation avec ses affaires.

Un certain nombre de questions surviennent quant à savoir si les structures et l'équipement situés sur une propriété sont fixes et en tant que tel sont imposables comme terrain. Par exemple, la Cour d'appel a statué que les pompes à essence et les réservoirs d'essence d'une station-service sont «structures, machineries et équipements fixes» et qu'ils peuvent être évalués au propriétaire du terrain. Dans un autre cas, le tribunal a prétendu qu'une municipalité doit prouver que les accessoires d'un parc d'amusement sont de l'équipement fixe qui correspond à la définition de terrain sujet à l'évaluation et donc imposable. Comme la municipalité en question n'a pas été capable de donner une preuve satisfaisante au tribunal, les manèges furent déclarés exempts de l'impôt. La *Loi sur l'évaluation foncière* a été amendée pour tenir compte de cette décision.

RECOMMANDATION 18 - EXEMPTIONS DE L'ÉVALUATION INDUSTRIELLE

L'exemption actuelle concernant la machinerie et l'équipement devrait être conservée.

L'exemption de la machinerie et de l'équipement devrait être spécifiée et les catégories de machinerie et d'équipement admissibles à l'exemption devraient être établies dans des règlements faisant partie de la *Loi sur l'évaluation foncière.*

Installations minières souterraines

L'Association des municipalités minières de l'Ontario (AMMO) et plusieurs autres municipalités du nord ont demandé en 1987 que les installations minières souterraines soient assujetties à l'évaluation et à l'impôt. À l'heure actuelle, tous les terrains et bâtiments de surface d'une opération minière sont évalués dans le cadre des dispositions de la *Loi sur l'évaluation foncière.*

Dans le cadre de la Loi sur l'évaluation foncière, certaines machineries et certains équipements utilisés pour la production agricole et la fabrication sont exempts de l'imposition. La même exemption s'applique à la machinerie et à l'équipement situés sous terre. L'association AMMO a proposé que les installations minières souterraines soient incluses dans l'évaluation d'une propriété minière, y compris les endroits consacrés à l'accès, l'extraction et le broyage, l'entretien des véhicules, l'entreposage du carburant et les premiers soins.

En 1987, le ministère du Revenu a étudié quatre installations minières. Il a conclu qu'aucune des exploitations étudiées ne génèreraient plus d'un pour cent au-dessus de leurs contributions actuelles en impôt si les installations souterraines étaient incluses dans la valeur évaluée de la propriété. L'étude a conclu aussi que les revenus d'impôt minimum ainsi obtenus ne justifieraient pas l'amendement de la Loi sur l'évaluation foncière pour permettre l'imposition de ces installations souterraines qui seraient imposables si elles étaient situées à la surface.

L'industrie a émis l'opinion qu'elle payait déjà plus que sa part équitable d'impôt et que les impôts supplémentaires risqueraient de réduire sa compétitivité.

RECOMMANDATION 19 - ÉVALUATION DES OPÉRATIONS MINIÈRES SOUTERRAINES

Le traitement actuel d'évaluation des opérations minières souterraines devrait être conservé.

RECOMMANDATION 20 - PARTAGE DES REVENUS D'IMPÔT PROVENANT DES MINES

Un protocole devrait être mis au point par le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral, les municipalités et les compagnies minières pour les opérations minières actuelles et futures, en vue du partage de tous les impôts miniers.

Propriétés à usage spécial

Une propriété à usage spécial et une dont l'utilisation originale prévue ne peut pas être facilement convertie à un usage différent. Les exemples sont les emprises de chemins de fer et de lignes d'électricité qui sont étroites, longues et qui ne sont souvent pas accessibles à partir des routes publiques.

Emprises et voies de chemins de fer

Les emprises et les voies de chemins de fer sont évaluées conformément aux valeurs moyennes des terrains contigus. Trois variations sont actuellement utilisées.

- Municipalités à rôle régulier

Dans ces endroits, les valeurs évaluées pour les routes et les emprises ont été héritées des diverses municipalités en 1970 à l'époque où le provincial avait mainmise sur l'évaluation. Ces valeurs sont restées inchangées parce que les rôles d'évaluation

étaient gelés en juillet 1971. En conséquence, ces valeurs ont été maintenues jusqu'à ce qu'une réévaluation soit mise en oeuvre.

- Municipalités réévaluées par classe de propriété

Pour les municipalités réévaluées avant 1989, les passages et les emprises de chemins de fer ont été évalués en tant que classe séparée. Cela veut dire que les passages et les emprises furent traités comme une classe de propriété séparée pour la réévaluation. Ceci a permis de redistribuer parmi les compagnies de chemins de fer, l'évaluation et les fardeaux fiscaux mais assure que l'impôt total des propriétés de chemins de fer reste le même qu'auparavant après leur réévaluation.

Conformément à cette technique, l'évaluation des passages et des emprises de chemins fer est basée sur les valeurs moyennes des terrains dans le voisinage, appliquées soit sur une base de pied de façade soit sur une base d'acres. De cette façon, les valeurs des passages et des emprises tiennent compte de toutes les occupations des terrains contigus.

Les passages et emprises des chemins de fer ne sont plus traités comme une classe de propriété séparée. Ceci permet aux valeurs totales évaluées des passages et des emprises de tenir compte des tendances changeantes de la valeur marchande des terrains contigus.

- Municipalités réévaluées à la valeur marchande

Les passages et emprises de chemins de fer sont évalués en se basant sur la moyenne des valeurs par acre des terrains contigus durant une année de référence donnée. Ceci permet aux valeurs évaluées des passages et emprises de tenir compte des valeurs marchandes des divers terrains contigus.

Emprises de lignes d'électricité

Les emprises d'Hydro Ontario sont évaluées conformément aux valeurs moyennes des terrains contigus. Les trois catégories de traitement d'évaluation décrites ci-dessus pour les emprises de chemins de fer s'appliquent aussi aux emprises de lignes d'électricité.

Stations génératrices

Les stations génératrices sont actuellement évaluées à des taux prévus par la loi.

Pipelines

Les taux d'évaluation s'appliquent conformément à la loi pour :

- les pipelines de transmission qui transportent du pétrole et du gaz, généralement à haute pression sur de longues distances, à partir de la source d'approvisionnement vers les centres de distribution, aux clients à grand volume ou aux pipelines de raccordement; et

- les pipelines de champs pétrolifères et de récupération qui transportent le pétrole et le gaz à partir des puits jusqu'aux stations de compression, les points de traitement ou les conduits de pipelines principaux et sont généralement déposés en quadrillage, avec des tuyaux plus grands le long des routes principales et des petites artères latérales se prolongeant le long des rues latérales.

RECOMMANDATION 21 - ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS SPÉCIALES BASÉE SUR UNE MESURE PHYSIQUE PLUTÔT QUE SUR LA VALEUR.

Les taux prévus par la loi devraient être utilisés pour l'évaluation des emprises de voies de chemins de fer et des emprises de lignes de courant électrique. Ces taux prévus par la loi devraient être mis à jour sur une base régulière.

Les taux prévus par la loi pour les stations génératrices d'électricité devraient être mis à jour d'une façon appropriée.

Les taux prévus par la loi devraient continuer à être utilisés pour l'évaluation des pipelines. Ces taux devraient être mis à jour sur une base régulière.

RECOMMANDATION 22 - REVENU PROVENANT DE L'IMPOSITION DES PROPRIÉTÉS SPÉCIALES DANS LES TERRITOIRES NON ÉRIGÉS EN MUNICIPALITÉS

Les impôts recueillis dans les territoires non érigés en municipalités à partir des emprises de chemins de fer et de lignes d'électricité, des stations génératrices et des pipelines devraient être remis aux conseils des services locaux, aux conseils scolaires, aux conseils locaux de voirie, aux conseils de main-d'oeuvre prévus par la loi et autres administrations locales pour participer au financement des services locaux.

Propriétés de télécommunications

Les propriétés des compagnies de téléphone devraient être évaluées et imposées selon les dispositions de la *Loi sur l'imposition foncière* et de la *Loi sur les municipalités.* Les propriétés de la compagnie de téléphone sont actuellement évaluées comme suit :

- Toute machinerie, usine, appareils et structures (y compris les poteaux de téléphone, les tours et les câbles) utilisés par une compagnie comme faisant partie de ses opérations sont exempts d'impôt en vertu de la *Loi sur l'évaluation foncière*. Avant 1972, la *Loi sur l'évaluation foncière* comprenait les clauses pour l'évaluation et le nombre de milles du câble imposable et les recettes brutes.
- Les compagnies de téléphone doivent payer un impôt annuel à chaque municipalité dans laquelle elles fonctionnent, en vertu des clauses de la *Loi sur les municipalités*.

- Le taux d'imposition est égal à 5 % des recettes brutes de la compagnie distribuées parmi les municipalités sur la base du nombre de téléphones de location qui se trouvent dans la municipalité. Cette taxe a remplacé l'évaluation précédente du nombre de milles de câble et la taxation incluse dans la *Loi sur l'évaluation foncière.*
- Les autres biens immobiliers appartenant aux compagnies de téléphone sont évalués et imposés de la même manière que les propriétés foncières similaires qui se trouvent dans le voisinage. Ceci comprend les structures abritant l'équipement de téléphone.

Les perfectionnements réalisés dans la technologie des télécommunications ont créé des injustices importantes dans l'évaluation de ces propriétés. En conséquence, des services concurrentiels et complémentaires sont traités différemment pour des objectifs d'évaluation. Par exemple, les installations de téléphone sont imposables; les installations de câblodistribution ne le sont pas. Ces difficultés continueront à augmenter au fur et à mesure que des changements technologiques auront lieu et que la concurrence augmentera dans ce domaine. De plus, la possibilité que la technique actuelle soit mise au défi avec succès du côté constitutionnel constitue un besoin très net pour un changement.

RECOMMANDATION 23 - PROPRIÉTÉ DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

La méthode actuelle d'évaluation et d'imposition pour les propriétés des compagnies de télécommunications devrait être conservée.

RECOMMANDATION 24 - L'IMPÔT SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

À la place du taux d'imposition actuel de 5 % sur les reçus bruts de la compagnie, un impôt provincial sur les télécommunications sur tous les services de télécommunications y compris la câblodistribution et les services concurrentiels avec le système de téléphone devraient être introduits et être basés sur la facturation directe aux abonnés.

Les recettes provinciales provenant de l'impôt pourraient être distribuées d'une façon proportionnelle aux conseils scolaires et aux municipalités.

Propriétés agricoles

Une propriété est définie comme étant une propriété agricole si le terrain et les bâtiments sont utilisés pour faire pousser et/ou élever un produit. Les biens qui sont produits peuvent prendre diverses formes, par exemple :

> céréales; récoltes à vendre; fruits/légumes; lait et autres produits laitiers; boeuf, porc, volaille, oeufs, poisson; animaux à fourrure; opérations équestres ainsi de suite.

Les estimateurs définissent un fermier authentique comme étant un individu qui gagne sa vie à partir de la terre. L'état dépressif actuel du secteur agricole rend

difficile d'appliquer ce genre de définition. La plupart des fermiers sont maintenant forcés par les circonstances économiques à prendre un second emploi en dehors de la ferme pour compléter les revenus de la ferme qui ne sont pas suffisants.

Il est important d'être en mesure d'établir une distinction entre les fermes et les propriétés de campagne sur lesquelles l'on fait pousser quelques récoltes lorsqu'il s'agit de déterminer qui a besoin de l'aide fiscale pour les fermiers. Il est important d'être en mesure de séparer les terrains qui sont détenus pour un aménagement futur des terrains qui sont utilisés pour les exploitations agricoles. Pour fins d'évaluation, les propriétés considérées comme des fermes authentiques sont évaluées conformément à la valeur marchande telle qu'établie seulement par des ventes entre fermiers.

À l'heure actuelle, les fermes ont le droit de recevoir les remises d'impôt de ferme dans le cadre du programme de remise d'impôt de ferme de l'Ontario. Ce programme fournit une subvention égale à 75 % des impôts payés par un fermier sur les terrains agricoles et les bâtiments agricoles. Ceci comprend les personnes âgées qui continuent à occuper leurs fermes. Le programme de remise de 166 millions $[29] est un important contributeur au revenu des fermes, puisqu'il s'élève à 13 % du revenu net des fermes.[30] Par la même occasion, il y a un débat considérable quant à savoir si la remise constitue le moyen le plus efficace de dépenser les fonds disponibles pour le soutien des revenus des fermes par le provincial.

On doit reconnaître que la question de l'imposition des fermes pour les objectifs municipaux et ceux des conseils scolaires ne constitue pas une question de fiscalité. C'est une question de politique fermière. Le Groupe de travail accepte la nécessité qu'une aide spéciale soit offerte pour aider les fermes dans cette province et pour s'assurer que l'évaluation et les politiques fiscales ne viennent pas éroder la rentabilité de l'industrie des fermes et de la collectivité. En conséquence, la question de l'imposition des fermes et des remises d'impôt de ferme devrait être résolue dans le contexte d'une étude complète des politiques publiques pour appuyer les fermes et les fermiers.

En tenant pour acquis qu'une politique viable pour les terrains agricoles doit :

- stabiliser les revenus des familles d'agriculteurs.
- permettre d'assurer des approvisionnements en denrées alimentaires de provenance locale.
- protéger les terrains agricoles.

le Groupe de travail recommande ce qui suit :

29 Chiffres projetés pour l'année fiscale 1992 (ministère de l'Agriculture).

30 Basé sur les chiffres de 1990 pour les recettes d'impôt sur les fermes et le revenu net des fermes (Statistique Canada catalogue n_ 21603).

RECOMMANDATION 25 - ÉVALUATION ET IMPOSITION DES PROPRIÉTÉS AGRICOLES

Le programme de remise d'impôt pour les fermes devrait être conservé ou un programme équivalent devrait être mis au point.

Tous les terrains agricoles devraient continuer à être évalués à des valeurs équitables et constantes.

Les résidences agricoles et un acre de terrain devraient continuer à être évalués et imposés, la responsabilité fiscale restant celle du propriétaire. Toutefois, l'évaluation de la portion du terrain résidentiel devrait continuer à refléter sa valeur en tant que lot non séparé.

Un groupe d'étude devrait être créé de façon à passer en revue l'évaluation et l'imposition des fermes avec comme objectif de protéger les exploitants agricoles authentiques et l'assiette d'impôt foncier locale.

IV. AUTRES IMPÔTS

Cet article traite des autres impôts qui sont perçus sur les propriétés foncières ou les utilisateurs de ces propriétés, y compris l'impôt sur les commerces, l'impôt sur la concentration commerciale (un impôt supplémentaire sur les grandes propriétés commerciales dans la région du Grand Toronto), l'impôt provincial sur les terrains, les redevances relatives à l'aménagement de bien-fonds et les redevances des usagers.

Impôts sur les commerces

L'impôt sur les commerces a été introduit en 1904 pour remplacer l'impôt municipal sur les propriétés personnelles et les revenus d'affaires. L'évaluation des commerces est calculée en tenant compte de la valeur foncière évaluée d'une propriété multipliée par un taux de pourcentage qui se rapporte à ce genre d'affaire en particulier. Les pourcentages reliés aux diverses affaires ont été attribués en 1904 sur la base de la base de la capacité contributive perçue. Ces pourcentages sont restés en vigueur sans grand changement jusqu'aux années 1980 alors que le nombre des taux a été réduit et que les taux élevés pour les distillateurs (largement motivés à l'origine par les sentiments en faveur de la prohibition) furent éliminés.

Actuellement, il y a cinq pourcentages d'évaluation d'affaires :

- 25 % pour les terrains de stationnement des automobiles;
- 30 % pour les pistes de courses, les compagnies de téléphone et de pipeline; et la plupart des petits commerces au détail;
- 50 % pour les avocats, les médecins, les dentistes, les ingénieurs et autres professionnels, les agents, les stations de radio, les journaux et les magazines, les photographes, les imprimeurs, les exploitants de bourses de valeur ou de bourses de marchandises et magasins à rayon ou magasins de détail à succursale ayant plus de 5 magasins en Ontario;
- 60 % pour les manufacturiers, les mines, les fonderies et les concentrateurs;
- 75 % pour les grossistes, les institutions financières, les «compagnies d'express», les brasseries et les distillateurs.

Contrairement aux impôts fonciers commerciaux et industriels qui sont une obligation légale pour le propriétaire, les impôts sur les commerces sont la responsabilité de l'occupant de la propriété qui exerce le commerce. Étant donné que l'occupant, et non pas le propriétaire, est responsable des impôts sur les commerces, les impôts sur les commerces constituent une responsabilité personnelle.

L'impôt sur le commerce constitue une source de revenu importante pour les municipalités et les conseils scolaires de l'Ontario puisqu'il totalise quelque 1,5 milliard $ par an. Les impôts sur les commerces comptent pour environ 12 % de tous les impôts fonciers perçus par les municipalités pour l'éducation et les dépenses municipales.

Ces deux éléments clés de l'impôt sur les commerces - la structure de taux variable et le fait qu'il s'agit d'un impôt sur l'occupant plutôt que sur le propriétaire de la propriété - soulèvent deux questions importantes concernant cet impôt sur les commerces. Peu importe quel ait pu être le raisonnement concernant la structure à taux variable en 1904, il est difficile à justifier sur une base logique ou uniforme à l'heure actuelle. Par exemple, bien qu'il semblerait raisonnable d'appliquer un taux d'imposition plus élevé sur les ventes en gros que sur les affaires en détail en 1904 en tenant compte du fait que les affaires de ventes en gros avaient tendance à être plus importantes, ceci est difficile à rationaliser dans le contexte économique des années 1990.

En même temps, toutefois, le fait de changer les différents taux en un taux unique pourrait amener des changements importants dans l'imposition au sein du secteur des affaires. Les estimations actuelles indiquent qu'un taux uniforme neutre de revenu dans l'ensemble de la province serait approximativement 45 %, un taux qui entraînerait une augmentation pouvant atteindre 50 % de l'impôt sur les commerces pour de nombreuses petites entreprises qui sont actuellement dans la catégorie de 30 %. L'impôt est aussi critiqué par les contribuables d'affaires qui prétendent que le niveau d'impôt a peu de rapport avec la santé ou le niveau d'activité de l'entreprise. En particulier, on fait remarquer que les impôts sur les commerces contribuent à un niveau généralement plus élevé d'impôt foncier sur les propriétés commerciales et industrielles en Ontario que dans les juridictions qui se trouvent aux États-Unis.[31]

Le fait est que la responsabilité en ce qui concerne les impôts sur les commerces est reliée à la personne qui exploite l'entreprise plutôt qu'à la personne sur laquelle la valeur de l'impôt est basée et cela peut créer des problèmes de perception pour le gouvernement local. Contrairement aux impôts fonciers, où le recours ultime pour le non paiement est l'inscription d'un nantissement contre la propriété, il n'y a pas de recours efficace pour la municipalité qui veut faire le recouvrement des impôts sur les commerces. Un sondage de 1987 auprès de 38 municipalités, organisé par Municipal Financial Officers' Association a découvert que les municipalités subissaient des coûts de perception extraordinaires de 2,4 millions $ et une perte de revenu due aux montants radiés et aux impôts sur les commerces non perçus de 4,88 millions $. Les preuves obtenues de la part des municipalités plus grandes indiquent que les problèmes de recouvrement et de radiation sont encore plus importants maintenant qu'ils ne l'étaient en 1987. Ainsi par exemple, la ville de Toronto met dans sont budget environ 1 million $ par an pour les taxes sur les commerces qu'elle ne peut pas percevoir - il s'agit de fonds qui doivent être perçus en établissant des taux plus élevés sur les autres contribuables.

---

31 Bien que tout semble indiquer que les entreprises paient une proportion plus élevée d'impôts fonciers en Ontario que dans d'autres juridictions comparables, un certain nombre de facteurs supplémentaires doivent être pris en ligne de compte pour évaluer cette situation. Tout d'abord, les juridictions aux États-Unis comptent beaucoup plus sur les redevances des usagers, les charges sociales et les assiettes fiscales autres que la propriété foncière comme sources de revenu par rapport à ce que l'on fait en Ontario. Deuxièmement, il est trompeur de faire de telles comparaisons sur le côté fiscal des livres sans faire référence aux services qui sont fournis à partir de ces taxes.

Deux techniques de réforme ont été suggérées. L'une d'elles consiste à conserver le lien avec l'évaluation foncière mais avec une structure de taux uniforme. L'autre serait de remplacer entièrement l'impôt sur les commerces par une autre forme d'imposition des commerces qui serait mieux reliée au niveau des activités d'affaires. En ayant une structure de taux uniforme, l'impôt pourrait soit continuer à être une obligation de l'occupant de la propriété soit faire partie du taux d'imposition commercial/industriel en tant qu'obligation pour le propriétaire. Bien que le fait de faire passer l'impôt sur les commerces dans l'impôt foncier commercial et industriel pourrait résoudre les problèmes de perception auxquels doivent faire face les gouvernements locaux, une telle mesure devrait prendre en ligne de compte les difficultés entraînées par les problèmes de transition créés dans le cas des baux à long terme. De tels problèmes devraient être réglés par une législation. De plus, le concept de l'impôt devrait comprendre une allocation de locaux vides similaire à celle pour l'impôt foncier commercial et industriel. (À l'heure actuelle, les propriétés commerciales et industrielles vacantes sont imposées au taux résidentiel moins élevé).

Une autre option consisterait à éliminer entièrement l'impôt sur les commerces. La perte de revenu à l'échelon local pourrait être compensée en transférant les responsabilités équivalentes des dépenses au gouvernement provincial. Dans le contexte de ce rapport, les candidats à un tel transfert seraient les services qui, selon les critères établis par le Groupe de travail devraient être financés à partir des impôts reliés à la capacité contributive. Par exemple, le revenu des impôts dans les commerces pourrait être compensé par la part municipale du coût de l'aide sociale ou la portion de la part locale des coûts d'éducation. Le revenu serait alors remplacé au niveau provincial soit à partir des revenus généraux soit à partir d'un impôt sur les commerces qui serait mieux relié au niveau d'activité d'affaire, tel que les charges sociales.

Le cas en faveur du remplacement de l'impôt sur les commerces est attrayant. Toutefois, tout changement fondamental dans le système pourrait entraîner des changements fiscaux substantiels au sein du secteur des affaires. Malheureusement, il n'est pas possible en utilisant les sources actuelles de données d'analyser l'impact d'un changement de l'imposition des affaires depuis l'impôt basé sur la propriété en charges sociales ou autres impôts. L'impact de ces changements devrait être analysé soigneusement avant que l'on ne prenne la décision d'éliminer l'impôt sur les commerces.

RECOMMANDATION 26 - L'IMPÔT SUR LES COMMERCES

Une étude devrait être réalisée quant à l'impact économique des divers choix de remplacement pour l'impôt sur les commerces comme source de revenu en ce qui concerne les activités d'affaires;

Les moyens de remplacer tout revenu perdu pour le gouvernement local devraient être étudiés; et

Tant que cette étude n'aura pas été terminée, les impôts sur les commerces devraient rester la responsabilité de l'entreprise occupante.

L'impôt sur la concentration commerciale

L'impôt sur la concentration commerciale (CCT) est un impôt annuel qui est perçu par le gouvernement provincial sur les grandes structures commerciales et les terrains de stationnement commerciaux et les garages dans la zone du grand Toronto (GTA).[32] Ces structures sont imposées au taux de 1 $ par pied carré pour chaque pied carré dépassant 200 000 pieds carrés de surface. Lorsque l'impôt a été introduit en 1989, il était relié à un investissement public de 1,2 milliard $ dans l'infrastructure des transports à l'intérieur du GTA.

L'impôt a été mis sur pied pour payer des améliorations au système de transport du GTA. Étant donné que le gouvernement provincial ne marque pas ses revenus pour des objectifs spéciaux, il n'y a aucune assurance que les fonds perçus par l'impôt de concentration commerciale seront utilisés pour cet usage.

Cet impôt a été sévèrement critiqué par les gouvernements locaux dans la GTA comme étant une incursion injustifiée par le gouvernement provincial dans ce qui est traditionnellement considéré comme une assiette fiscale locale. Il semblerait que «l'invasion» de la province dans l'assiette fiscale locale a été plus que symbolique. Dans les processus d'appel d'évaluation, il semble que l'impôt de concentration commerciale est pris en ligne de compte pour déterminer la valeur évaluée des propriétés commerciales, ce qui a un effet négatif correspondant sur l'assiette fiscale locale.

Le fait que l'impôt s'applique seulement après qu'une zone de propriété arbitraire en pieds carrés a été atteinte crée une inégalité dans le marché des propriétés commerciales entre les propriétaires qui ont des édifices plus petits et ceux qui ont des grands édifices. Cet impôt a aussi amené des changements dans les activités des entreprises visant à éviter l'impôt. Certains sont seulement des exercices sur papier, par exemple, en cherchant à réduire la dimension d'une parcelle de terrain ou en

---

32 Le bureau de la zone du Grand Toronto (GTA) a été établi par le gouvernement provincial pour coordonner les réponses de la politique publique aux questions affectant les gouvernements locaux dans la zone régionale centrée dans la communauté urbaine de Toronto. La zone géographique décrite comme GTA comprend la communauté urbaine de Toronto et les municipalités régionales de Halton, Peel, York et Durham.

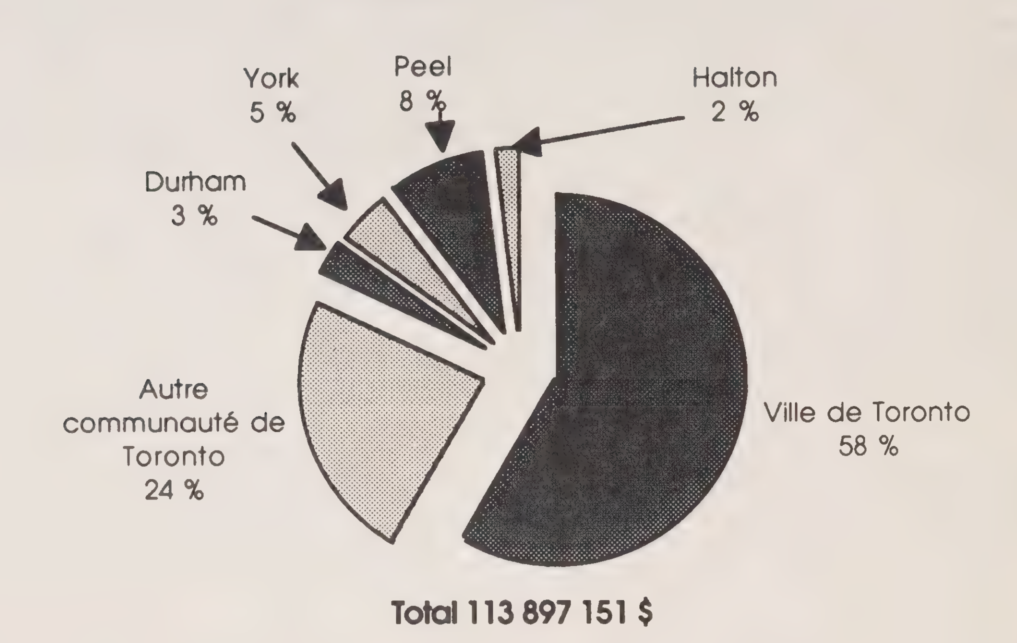
enregistrant légalement une partie d'un bâtiment en dessous du seuil de 200 000 pieds carrés.

Les autres méthodes d'évitement fiscal peuvent avoir des implications beaucoup plus sérieuses. Elles impliquent des projets de reconception visant à produire des bâtiments individuels en dessous de la surface étalon et d'autres changements dans le mode de développement. Dans la mesure où cette tentative de reconception des bâtiments pour éviter l'impôt réduit les concentrations d'activité économique, cet impôt risque actuellement d'entraver les objectifs d'infrastructure urbaine qu'il était en fait sensé appuyer. Il semblerait aussi que cet impôt a découragé l'entretien et le développement d'installations de stationnement pour les banlieusards qui seraient reliés aux transports en commun autour de la communauté urbaine de Toronto. Là encore, l'impact semblerait être en conflit avec la justification originale donnée pour cet impôt.

La plupart des revenus tirés de l'impôt sur la concentration commerciale vient de la région urbaine de Toronto et surtout du district central des affaires de la ville de Toronto comme on peut le voir au tableau suivant.[33]

Graphique 18.

SOURCES DES REVENUS DE L'IMPÔT SUR LA CONCENTRATION COMMERCIALE
ONTARIO, 1990



Total 113 897 151 $

L'impôt sur la concentration commerciale est difficile à justifier en tant que moyen équitable pour financer les améliorations d'infrastructure. Parmi les 113 millions de dollars prélevés par l'impôt en 1992, plus de 80 % est perçu dans la communauté urbaine de Toronto, 58 % provenant de la zone centrale de la ville de Toronto à elle seule. Bien qu'il soit bien important de fournir des fonds pour les améliorations de l'infrastructure, l'impôt sur la concentration commerciale soulève une question importante : En effet, l'argent doit venir d'un impôt spécial alors que dans le reste de la province, il est tiré des recettes générales de la province.

33 Registre de l'impôt sur la concentration commerciale 1992, ministère du Revenu

RECOMMANDATION 27 - L'IMPÔT SUR LA CONCENTRATION COMMERCIALE

L'impôt sur la concentration commerciale devrait être aboli et une autre technique mise au point pour financer l'infrastructure en Ontario.

L'impôt foncier provincial

L'impôt foncier provincial est un impôt provincial qui s'applique aux parties de l'Ontario qui ne sont pas érigées en municipalités. L'assiette de l'impôt foncier provincial est essentiellement une version réduite de l'assiette d'évaluation telle qu'elle est établie dans la *Loi sur l'évaluation foncière*, bien qu'il y ait certaines différences importantes à la fois dans les pratiques d'évaluation et dans les exemptions. Par exemple, les fermiers (appelés «colons authentiques») sont exempts de l'impôt, comme le sont les propriétaires dans quatre cantons du district de Manitoulin.

L'assiette d'évaluation de l'impôt foncier provincial sert aussi d'assiette fiscale pour fins de conseils de services locaux (corps facultatifs qui peuvent fournir certains services locaux comme la protection contre l'incendie, l'approvisionnement en eau, le ramassage des ordures, les égouts, l'éclairage des rues et les activités récréatives) et les conseils locaux de voirie (ainsi que les conseils légaux de main-d'oeuvre) qui font l'entretien local des routes en conjonction avec le ministère des Transports provincial.

Les résidents d'un territoire non érigé en municipalité paient aussi des impôts fonciers pour appuyer les services d'éducation. Pour compliquer un peu plus les choses, l'assiette d'évaluation pour l'impôt d'éducation est déterminée dans le cadre de la *Loi sur l'évaluation foncière*, plutôt que sur la *Loi de l'impôt foncier provincial*. Étant donné que les évaluations sont préparées sur différentes échelles d'estimation, les évaluations en vertu des deux lois ont tendance à être très différentes.

Pour l'année d'imposition 1992, l'assiette d'évaluation de l'impôt foncier provincial était de tout juste un peu plus de 340 millions $ et le rendement anticipé de l'impôt de 5,8 millions $.

L'impôt foncier provincial soulève un certain nombre de questions.

- Le taux d'imposition (1,5 % de la valeur évaluée) n'a pas changé depuis 1954.
- L'évaluation est basée sur les valeurs dans les années 1940.
- Il y a un dédoublement important entre l'évaluation pour l'impôt foncier provincial et l'évaluation pour le financement de l'éducation.
- Le système des exemptions à partir de l'impôt foncier provincial est démodé et peu réaliste.

- L'impôt foncier provincial n'est en aucune façon relié au bénéfice public local. L'impôt foncier provincial n'est pas distribué directement pour financer les services locaux mais il s'agit plutôt d'une perception administrée par la province et qui est déposée dans le Fonds de revenu consolidé de l'Ontario. La justification de cette perception est problématique compte tenu des perceptions supplémentaires qui sont imposées par des organismes à usages spéciaux pour d'autres types de services municipaux.
- Le taux très faible des impôts dans le territoire non érigé en municipalité a pour effet de décourager toute organisation de gouvernement local dans ces régions, particulièrement lorsque le territoire non érigé en municipalité borde une municipalité déjà organisée. Dans ces régions, les résidents sont dans une situation où ils «profitent» des services municipaux locaux et paient des impôts sur une petite partie de ce qui est payé par les municipalités voisines.
- Pour les régions érigées en municipalités, il y a une procédure établie dans la *Loi sur les négociations de limites municipales* en vertu de laquelle les zones urbaines peuvent annexer une partie des municipalités voisines. Ceci permet de changer les frontières politiques des zones urbaines de façon à ce que l'ensemble de la zone géographique affectée par le développement urbain dans la région tombe sous une seule juridiction de gouvernement local. Il n'existe aucune procédure correspondante pour les municipalités qui sont adjacentes à un territoire non érigé en municipalité.

RECOMMANDATION 28 - L'IMPÔT FONCIER PROVINCIAL DANS LES RÉGIONS NON ÉRIGÉES EN MUNICIPALITÉS

Une procédure spéciale devrait être mise au point pour faciliter l'expansion des limites des collectivités organisées dans le nord de l'Ontario pour y inclure les zones résidentielles et les zones industrielles reliées économiquement qui sont situées dans des territoires non érigés en municipalités, en bordure des collectivités déjà érigées en municipalités.

Pour les autres secteurs non érigés en municipalités dans le nord de l'Ontario, l'option préférable serait de mettre sur pied et de reconnaître une forme de gouvernement local qui correspondrait à l'importance et à l'emplacement des collectivités et à l'importance des services publics qui sont offerts.

Lorsqu'il est possible d'organiser un gouvernement local, l'impôt foncier provincial devrait être remplacé par une imposition locale appropriée.

Lorsque cela n'est pas possible ou n'est pas approprié, l'impôt foncier provincial devrait être établi à un niveau conçu pour éliminer tout encouragement à s'établir dans un territoire non érigé en municipalité en bordure des collectivités organisées.

L'assiette d'évaluation pour l'impôt foncier provincial devrait être la même que pour l'imposition municipale et d'éducation.

Les revenus de l'impôt foncier provincial devraient être remis par le gouvernement provincial aux municipalités érigées en municaplités dans le nord de l'Ontario sous forme de subventions complémentaires.

Le financement de l'infrastructure

Quels que soient les problèmes posés par l'impôt sur la concentration commerciale, le financement de l'infrastructure constitue une question très importante. La Fédération des municipalités canadiennes a attiré l'attention sur la détérioration de l'infrastructure physique dans les zones urbaines du Canada alors que les fonds du fédéral ont été retirés et que les gouvernements provinciaux ont dû faire face à des circonstances financières de plus en plus difficiles. Alors que les fonds de capitalisation fédérale et provinciale se sont épuisés, les municipalités ont examiné le processus de développement lui-même comme source de fonds pour le développement de l'infrastructure.

Les questions de financement d'immobilisations et d'équité intergénérationnelle dans le financement de l'infrastructure sont devenues des questions importantes au cours des années 1980 et ont entraîné des changements à la législation concernant les frais de développement. Les pratiques municipales visant à imposer des frais d'infrastructure sur les nouveaux aménagements ont été reconnues officiellement. De plus, les conseils scolaires optèrent pour le droit d'établir des redevances relatives à l'aménagement de biens-fonds.

L'argument traditionnel pour les redevances relatives à l'aménagement de biens-fonds (appelé aussi impôt pour le lotissement) a été que les nouveaux résidents devraient payer l'actif d'immobilisation nécessaire pour desservir les nouvelles collectivités résidentielles et que les résidents déjà en place ne devraient pas avoir à subventionner une nouvelle croissance. Cette philosophie se retrouve dans *Loi des redevances relatives à l'aménagement de biens-fonds* qui limite l'utilisation de ces fonds aux besoins des nouveaux aménagements. Contre cet argument, on pourrait présenter les questions d'équité intergénérationnelle qui doivent être soulevées en raison de l'utilisation des revenus actuels pour financer les dépenses dont les avantages se poursuivront sur une plus longue période.

L'utilisation des redevances relatives à l'aménagement de biens fonds pour financer l'infrastructure des zones en pleine croissance a soulevé aussi de nombreuses controverses légales. Divers organismes de constructeurs ont contesté devant les tribunaux les règlements des conseils scolaires. Les règlements municipaux ont aussi été contestés sur des questions techniques auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

La fourniture de l'infrastructure pour tenir compte de la croissance de la population urbaine dans cette province au cours d'une période de contrainte fiscale extrême exigera des méthodes nouvelles et novatrices qui élimineront le peu d'efficacité et la répétition et tireront le maximum des rares dollars qui peuvent être consacrés à l'infrastructure. Les techniques novatrices pour la conception et l'utilisation des installations locales afin d'augmenter l'efficacité des dépenses d'immobilisations locales constitueront un pas très important. De plus, les normes exigées pour les nouveaux aménagements doivent être examinées soigneusement pour s'assurer qu'elles permettent de tirer le maximum de valeur pour l'argent.

RECOMMANDATION 29 - FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Étant donné que les fonds des gouvernements sont limités à l'heure actuelle, on devrait encourager le plus possible une association entre le secteur public et le secteur privé pour fournir l'infrastructure là où l'associé du secteur privé peut prouver qu'il dispose de moyens efficaces de construction ou de financement d'une installation pour la collectivité.

La province et les municipalités devraient être encouragées à envisager des normes d'aménagement urbain novatrices qui pourront permettre de réaliser les objectifs d'infrastructure voulus à des coûts réduits et de réétudier soigneusement la nécessité et l'importance des normes très strictes qui s'appliquent actuellement à de nombreux nouveaux aménagements et qui impliquent des coûts importants pour les résidents éventuels de ces nouveaux aménagements.

Les gouvernements fédéral et provincial devraient être encouragés à augmenter les niveaux de financement pour les projets d'infrastructure importants qui permettent de favoriser des objectifs politiques plus vastes comme la conservation environnementale (transport en commun, égout et traitement des eaux), le développement économique (amélioration des systèmes de transport et de télécommunications) et la création d'une main-d'oeuvre beaucoup plus qualifiée (université, collèges et écoles).

Des centres flexibles à usages multiples pourraient être envisagés pour les services basés sur la collectivité, y compris les écoles.

La *Loi sur l'aménagement du territoire* devrait être amendée de façon à exiger que les promoteurs contribuent par des terrains et/ou des fonds aux conseils scolaires pour la construction d'écoles.

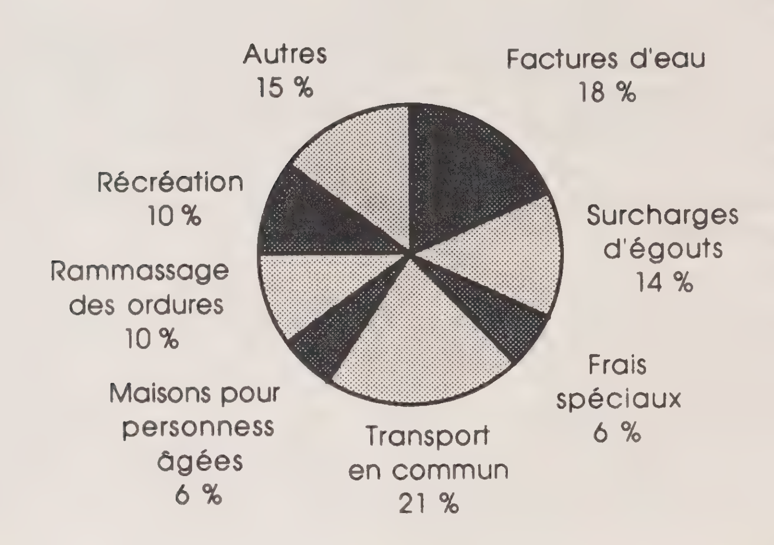
Les conseils scolaires devraient être inclus dès les stades initiaux du processus de planification municipale pour les nouvelles collectivités et les aménagements de façon à ce que des sites convenables puissent être trouvés pour les écoles et que l'on puisse faciliter la planification conjointe des services communautaires et sociaux.

Redevances des usagers

Des redevances des usagers constituent déjà des sources importantes de recettes locales en Ontario. Les principaux éléments des redevances des usagers comprennent les factures d'eau et les surcharges pour égouts, d'autres frais spéciaux, les frais de transport en commun, les honoraires pour les résidents qui se trouvent dans des maisons pour personnes âgées et les frais pour les services récréatifs, le ramassage des ordures et les garderies.

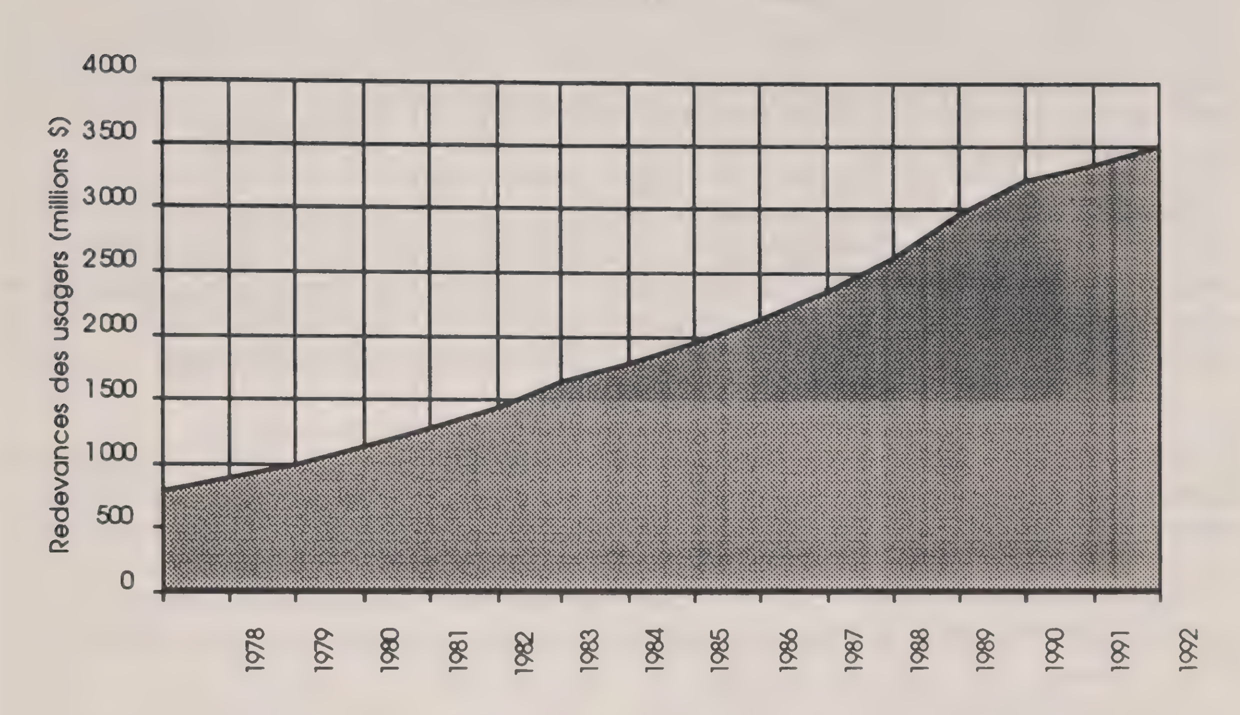
Graphique 19.

DISTRIBUTION DES REDEVANCES DES USAGERS DANS LES MUNICIPALITÉS
ONTARIO, 1990

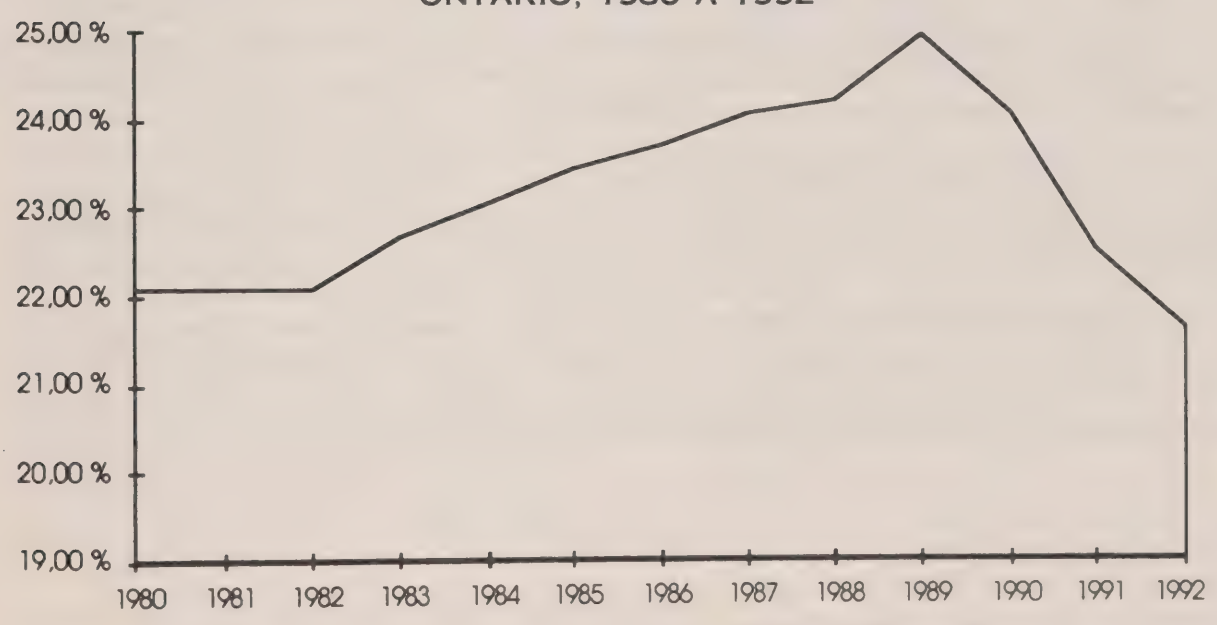


Les redevances des usagers dans les municipalités augmentent constamment puisque le montant n'était que de 800 millions de dollars en 1977 pour passer à 3,5 milliards de dollars en 1992. En tant que pourcentage des recettes des municipalités, ces redevances ont augmenté au cours des années 1980 de 22 % en 1980 à un maximum de 25 % en 1989. Depuis 1989, les redevances des usagers ont baissé à nouveau à moins de 22 % des recettes des municipalités, principalement à la suite du quasi-écroulement des revenus tirés par les droits sur les sites d'élimination des déchets. Ceci est dû à l'effet combiné de la baisse générale des activités industrielles en général et particulièrement dans la construction et à la croissance rapide de l'exportation de déchets vers des sites d'enfouissement moins chers aux États-Unis.

Graphique 20.
REVENU DES REDEVANCES MUNICIPALES DES USAGERS
ONTARIO DE 1977 À 1992



Graphique 21.
REDEVANCES DES USAGERS EN TANT QUE POURCENTAGE
DU REVENU MUNICIPAL
ONTARIO, 1980 À 1992



Une enquête récente auprès des municipalités du sud de l'Ontario[34] a permis de découvrir que les municipalités soumises au sondage basaient leurs redevances des usagers sur l'évaluation du coût moyen. On s'est rendu compte aussi que la plupart des redevances ne fournissaient pas des recettes suffisantes pour financer le remplacement des immobilisations.Généralement ces fonds sont remis dans le fonds général municipal, bien que typiquement dans les grandes municipalités, les revenus d'eau et d'égouts et les droits de transport en commun sont consacrés au financement de ces services.

La plupart des membres sont d'accord pour dire que le prix des services d'eau et d'égouts ainsi que ceux du ramassage et de la mise au rebut des ordures devraient commencer par tenir compte du coût véritable de ces services, sans subvention. Ces coûts devraient aussi comprendre une allocation pour le remplacement des immobilisations dépréciées de façon à pouvoir financer les remplacements.

Le rôle plus vaste des redevances des usagers a eu un effet négatif sur les consommateurs à faible revenu. De plus, il y a le danger que ces redevances puissent décourager l'utilisation de certains services publics (comme par exemple, les transports en commun).

Le rapport du Comité consultatif au ministre des Affaires municipales sur les rapports financiers provinciaux-municipaux (le rapport Hopcroft) a recommandé que :

> «Les municipalités devraient avoir l'autorité nécessaire pour faire un usage plus souple des redevances des usagers de façon à pouvoir atténuer les coûts imposés sur les municipalités. Lorsque les municipalités établissent les redevances des usagers, les conditions suivantes devraient être gardées à l'esprit : les avantages sont quantifiables et ont peu de (sic) de débordements; les redevances devraient envisager la possibilité pour le consommateur de se passer de ces services ou de ces produits; et les redevances devraient être conçues pour maximiser la responsabilité.»[35]

Les redevances des usagers peuvent être conçues pour encourager certains comportements de la part des consommateurs. Ces redevances sont particulièrement appropriées lorsque les avantages peuvent être définis et que les usagers peuvent être isolés. En conséquence, ces redevances peuvent être utilisées comme instrument pour les changements environnementaux. Par exemple, les redevances des usagers pour les services environnementaux comme l'eau, les égouts et le ramassage des ordures ménagères peuvent influencer les choix des contribuables dans leur consommation de ces services. Un membre du Groupe de travail a cité la preuve que

---

34 M. Sproule-Jones et J. White, «The Scope and Application of User Charges in Municipal Governments», Canadian Tax Journal, v. 37, # 6, nov.-déc. 1989, p. 1484.

35 Ministère des Affaires municipales de l'Ontario, Comité consultatif auprès du ministre des Affaires municipales sur les rapports financiers provincial-municipal, p. 105.

l'augmentation des redevances de déversement aux sites d'enfouissement des déchets a entraîné une réduction de 25 % des déchets sur des sites de construction.

L'application de ces concepts généraux n'est pas particulièrement difficile dans le domaine des services d'eau et d'égouts. En ce qui concerne la gestion et la mise au rebut des déchets, un certain nombre de facteurs doivent toutefois être pris en considération. Le gouvernement provincial met au point actuellement un cadre politique complet de gestion des déchets pour les gouvernements locaux dans l'ensemble de l'Ontario. Les municipalités doivent actuellement mettre au point des plans directeurs complets de gestion de déchets. Au centre de ces plans, il y a l'objectif de la mise en oeuvre de nouvelles mesures de réduction, réutilisation et recyclage des déchets. La mise en oeuvre de ces mesures entraînera des investissements dans une nouvelle infrastructure y compris les installations de manutention des matériaux, les systèmes de compostage et l'amélioration des systèmes actuels de mise au rebut.

La gestion des rebuts peut être séparée grossièrement en trois fonctions : le ramassage, la diversion et la mise au rebut. Le ramassage largement défini comprend l'enlèvement des déchets et des matériaux séparés en fonction de leur source à partir du trottoir ou des locaux des contribuables municipaux. Le transport des déchets vers des installations de diversion ou de mise au rebut fait partie du processus de ramassage. La diversion se réfère généralement aux mesures comme le recyclage qui ont été conçues de façon à réduire la quantité de déchets qui doivent être jetés dans les sites d'enfouissement. Des programmes de recyclage existent actuellement dans 400 municipalités. La mise au rebut en Ontario est effectuée principalement par le déversement dans des sites d'enfouissement. Le nouveau cadre politique prévoit que les sites d'enfouissement deviendront moins importants en tant que solution pour la gestion des déchets.

À l'heure actuelle, les municipalités ne peuvent pas imposer de prélèvements spéciaux pour l'enlèvement des déchets. Le coût de l'enlèvement doit être récupéré au moyen des recettes générales des impôts fonciers. En conséquence, il y a très peu d'encouragement pour les contribuables individuels de réduire les déchets ni pour les municipalités de fournir des services de ramassage à coût plus élevé pour répondre à des besoins spéciaux. Généralement, les activités de ramassage des déchets du secteur municipal sont orientés vers le service de la communauté résidentielle.

Pour l'élimination des déchets, les municipalités peuvent percevoir des frais de déversement. Étant donné que le secteur industriel, commercial et institutionnel compte pour plus de 60 pour cent de tous les déchets créés, de nombreuses municipalités qui ont une capacité de site d'enfouissement ont essayé d'augmenter leurs redevances de façon à ce qu'elles puissent avoir suffisamment de fonds pour effectuer le recyclage et d'autres programmes environnementaux ainsi que pour s'occuper de l'exploitation du site d'enfouissement.

On peut identifier trois types de municipalités :

- celles qui ont suffisamment de capacité de site d'enfouissement pour obtenir des revenus importants basés sur le secteur industriel, commercial et institutionnel;
- celles qui ont leurs propres sites d'enfouissement qui sont juste suffisants pour répondre à leurs besoins résidentiels;
- celles qui dépendent de sites d'enfouissement privés.

Les redevances de déversement dans la province ont augmenté en flèche à la suite de deux facteurs :

- la carence d'une capacité autorisée;
- l'approbation tacite par la province des mesures municipales d'augmentation des redevances comme méthode d'encouragement de la conservation.

Il n'y a aucune obligation pour que les déchets soient déversés dans des sites publics, même lorsque les municipalités ont suffisamment de capacité de site d'enfouissement pour s'occuper de l'ensemble des déchets. En conséquence, ceux qui créent des déchets dans le secteur privé ont cherché d'autres débouchés pour leurs déchets afin d'éviter de payer des redevances élevées de déversement. Actuellement, il y a eu une augmentation importante dans l'exportation des déchets pour réaliser une mise au rebut moins coûteuse aux États-Unis. Ceci a entraîné des pertes de revenus pour les municipalités. De la même manière, les municipalités ont connu une augmentation dans les coûts de gestion des déchets. Ceci est causé par de nouveaux règlements plus stricts visant à protéger l'environnement ainsi que des coûts accrus reliés aux programmes de recyclage.

Actuellement, aucun niveau de gouvernement n'a le pouvoir de diriger l'écoulement de déchets. Il n'y a pas de moyens efficaces de s'assurer que les revenus peuvent être créés à partir des sites d'enfouissement commerciaux disponibles pour payer les programmes environnementaux. Les revenus de mise au rebut constituent un type d'impôt environnemental. Ceux-ci devraient être mis à la disposition des gouvernements locaux afin d'être utilisés pour défrayer les coûts de la gestion des déchets.

CONCLUSION 6 - CRITÈRES CONCERNANT LES REDEVANCES DES USAGERS

Les redevances des usagers peuvent être appropriées :

lorsqu'il y a un rapport très net entre les redevances payées par les utilisateurs et les avantages reçus par ces mêmes utilisateurs;

lorsque le contribuable a un choix quant à la façon dont il utilise le service en question;

lorsqu'il est administrativement possible de percevoir les redevances à un coût raisonnable;

lorsque l'un des objectifs des redevances des usagers consiste à influencer l'utilisation du service;

lorsque les avantages peuvent être quantifiés et attribués à l'usager; et

lorsque les inquiétudes concernant l'équité d'accès peuvent être résolues d'une façon appropriée en concevant la redevance.

RECOMMANDATION 30 - REDEVANCES DES USAGERS POUR LES SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Les redevances des usagers devraient être utilisées pour percevoir des revenus et pour favoriser la modification d'un comportement (par exemple : le prélèvement de ramassage des déchets pour réduire le nombre de déchets). Les municipalités devraient disposer d'une plus grande autorité pour percevoir des redevances des usagers que ce qui leur est permise dans le cadre de la loi actuelle.

Les redevances perçues pour les services d'eau et d'égouts devraient être basées sur le coût réel de la fourniture de ces services, y compris les coûts de remplacement prévus en immobilisations.

Les frais basés sur l'évaluation pour les services d'eau et d'égouts devraient être remplacés par des compteurs pour toute consommation.

Des structures de taux uniforme et de taux à réduction progressive devraient être remplacées par des structures de taux qui encouragent la conservation des ressources naturelles et réduisent la nécessité d'une expansion des infrastructures.

Les municipalités devraient avoir l'autorité de faire payer directement pour le ramassage des déchets.

Les structures de taux pour le ramassage et la mise au rebut des déchets devraient tenir compte du coût complet en tenant compte aussi des frais d'entretien du site à long terme et des frais de remplacement.

Le gouvernement provincial devrait promulguer un ensemble de mesures législatives pour faciliter l'accès par les gouvernements locaux aux recettes futures de gestion des déchets industriels, commerciaux et institutionnels de façon à financer les programmes d'environnement nécessaires. De telles mesures devraient comprendre des pouvoirs de contrôle sur l'écoulement complet des déchets et l'assistance nécessaire pour trouver et acquérir la capacité convenable de sites d'enfouissement de façon à pouvoir s'occuper de tous les déchets créés au sein de la juridiction.

Des questions d'observation devraient être envisagées dans l'application des redevances des usagers pour le ramassage des déchets résidentiels.

V. L'ENSEMBLE DES IMPÔTS, LES SUBVENTIONS ET LES ALLÉGEMENTS FISCAUX INDIVIDUELS

Les défauts dans l'impôt foncier actuel ont des implications pour un certain nombre de programmes gouvernementaux connexes. Cet article traite de la question générale du rôle de l'impôt foncier dans l'ensemble des impôts locaux et avec d'autres questions de même nature.

Ensemble des impôts

Les impôts fonciers dominent actuellement l'ensemble des sources de revenu consacrées au financement des gouvernements locaux en Ontario. Pour les municipalités et les conseils scolaires, l'impôt foncier constitue principalement la seule source de revenu. Les conseils scolaires dépendent encore plus des impôts fonciers comme source de revenu que les municipalités. Environ 53 % de la facture d'impôt foncier en Ontario (y compris les paiements en remplacement d'impôt par les gouvernements fédéral et provinciaux) sont consacrés au financement de l'éducation.

Deux des conclusions obtenues dans ce rapport ont des implications importantes sur le rôle de l'impôt foncier dans l'ensemble des impôts utilisés pour financer les services actuellement fournis par les gouvernements locaux et financés au moins en partie par le gouvernement local.

Tout d'abord, les services qui fournissent des avantages importants à l'ensemble ou qui servent à redistribuer le revenu ou à d'autres objectifs de politique publique très vastes devraient de préférence être financés à partir de sources de revenu basées sur la capacité contributive. Les principaux services qui pourraient tomber dans cette catégorie sont l'éducation et les services sociaux en général et particulièrement l'aide sociale.

Deuxièmement, l'impôt foncier est régressif et au niveau du ménage individuel, il fait preuve d'aucun discernement statistique en ce qui concerne la capacité contributive. L'impôt foncier, en fait, a un rapport plus faible avec la capacité contributive que ne le ferait un impôt par tête.

Prises ensemble, ces conclusions établissent trois points de départ principaux pour une discussion sur l'ensemble des impôts. Tout d'abord, il faudrait réduire la dépendance que l'on peut avoir envers l'impôt sur le revenu comme source de revenu pour l'éducation et les programmes de services sociaux. Deuxièmement, le moyen le plus efficace d'améliorer l'équité du système de revenu local par rapport à soit la capacité contributive soit les critères de redevances des usagers consisterait à réduire le niveau de l'impôt foncier par rapport aux autres sources de revenu. Selon les indications obtenues, il semblerait que l'impôt foncier ne peut pas être transformé en un impôt tenant compte de la capacité contributive ou à des redevances des usagers en changeant l'assiette d'évaluation. Cette conclusion

implique un changement en faveur des impôts tenant compte de la capacité contributive pour certains services et en faveur de redevances des usagers au niveau local pour d'autres. Troisièmement, dans la mesure où les circonstances fiscales de 1992 rendent impossibles des changements dans l'ensemble des impôts, on devra envisager sérieusement l'utilisation de paiements provinciaux de transfert et de péréquation pour compenser le manque d'équité créé par le système actuel de revenu local.

Avant de formuler sa ferme conclusion à l'effet que l'ensemble des impôts pour les gouvernements locaux devrait être changé afin de réduire la dépendance générale de l'Ontario sur les impôts fonciers comme source de revenu, le groupe ne fait aucune recommandation en ce qui a trait à l'étendue et à l'opportunité de tels changements. L'objectif serait de réaliser une réduction importante dans la façon dont l'Ontario doit dépendre des impôts fonciers pour le paiement des services d'éducation et d'autres services sociaux. La période appropriée dépendra des circonstances fiscales et économiques et de leur effet sur la façon dont l'économie pourra absorber des changements dans le système d'imposition. Pour les institutions du gouvernement, il est peut être important de savoir à quel niveau les impôts du gouvernement augmentent et à quel niveau les impôts du gouvernement baissent. Toutefois, ce qui est important pour les contribuables c'est l'équité de l'ensemble du système fiscal.

Au-delà de ces réalités fiscales, il y a d'autres raisons importantes pour lesquelles le financement pour les services d'éducation et les services sociaux ne devraient pas être enlevées totalement de l'assiette des impôts fonciers. Les valeurs importantes des responsabilités partagées entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux et l'autonomie et la responsabilité suggèrent qu'il ne serait pas bon de faire passer entièrement au principal la responsabilité du financement de tous ces services. Ceci veut dire aussi que les réformes du système de subventions de péréquation provinciale et du système de crédits d'impôt foncier provincial sont essentiels si l'on veut réaliser les objectifs d'équité dans l'imposition et les services que ces programmes sont conçus pour appuyer.

RECOMMANDATION 31 - ENSEMBLE DES IMPÔTS

La dépendance de l'Ontario envers l'impôt foncier comme source de revenu pour les programmes d'éducation et de services sociaux devrait être réduite.

CONCLUSION 7 - L'ENSEMBLE DES IMPÔTS ET LA PÉRÉQUATION

Le moyen le plus efficace d'améliorer l'équité du système de revenu local par rapport aux critères de la capacité contributive consiste à réduire le niveau des impôts fonciers par rapport aux autres impôts.

Dans la mesure où les circonstances fiscales actuelles rendent impossibles des changements importants dans l'ensemble des impôts, on devrait apporter une attention toute spéciale à l'utilisation des paiements de transfert et de péréquation pour compenser les injustices créées par le système actuel de recettes locales.

Les réformes dans le système provincial de péréquation et dans le système provincial de crédit d'impôt foncier sont essentielles si l'on veut réaliser les objectifs d'équité fiscale et de service que ces programmes sont sensés appuyer.

Financement des services sociaux

L'élément le plus important des dépenses pour les services sociaux au niveau local en Ontario est pour l'aide sociale générale. La base de financement de ce programme ne tient pas compte des différences de l'assiette de financement ni la capacité contributive de la collectivité qui est responsable du programme. Le programme d'aide sociale générale est obligatoire, les coûts étant partagés à 80 % par le provincial et 20 % par le gouvernement local. L'importance du nombre de cas d'aide sociale varie largement dans la province. Ceci est dû en partie aux différences dans les conditions économiques locales entraînent différents impacts sur la population locale. De plus, les possibilités d'emploi restreintes et les politiques du gouvernement local dans d'autres secteurs entraînent une migration des bénéficiaires de l'aide sociale vers d'autres juridictions.

Il est résulte que les impôts fonciers résidentiels pour les prestations d'aide sociale varient largement en tant que proportion du revenu des ménages dans les juridictions qui doivent défrayer l'aide sociale générale. Le tableau 4 montre que les impôts résidentiels pour l'aide sociale varient entre un maximum de 1,62 $ par 1 000 $ du revenu des ménages dans le comté de Wellington à 0,10 $ par 1 000 $ de revenu des ménages dans le comté de Perth. Il s'agit d'une variation très importante dans les dépenses reliées à un programme qui est conçu pour être à peu près identique pour l'ensemble de la province.

Tableau 4.[36]

IMPÔTS FONCIERS RÉSIDENTIELS POUR LES PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE PAR 1 000 $ DE REVENU DES MÉNAGES EN ONTARIO, 1990 JURIDICTIONS RESPONSABLES DE L'AIDE SOCIALE

Municipalité			Municipalité	
Comté de Wellington	1,62		Comté de Dufferin	0,47
Ottawa - Carleton	1,29		Comté de Essex	0,44
Prescott and Russell	1,27		Comté de Bruce	0,43
Sault Ste Marie C	1,19		Comté de Brant	0,42
Kingston C	1,17		Lennox et Addington	0,42
Smiths Falls T	1,17		Région de Peel	0,37
Comté de Hastings	1,15		Muskoka District	0,37
Peterborough C	1,12		Région de Niagara	0,35
Région de Sudbury	1,07		Comté de Renfrew	0,33
Cornwall City	1,03		Stormont, Dundas, Glengarry	0,32
London C	0,96		Haldimand-Norfolk Region	0,31
Hamilton-Wentworth Region	0,93		Comté de Victoria	0,30
Belleville C	0,90		Région de York	0,27
North Bay C	0,79		Région de Halton	0,26
Communauté urbaine de Toronto	0,78		Comté de Haliburton	0,26
Comté de Kent	0,78		Comté de Lambton	0,25
Windsor C	0,78		Brantford C	0,23
Orillia C	0,74		Prince Edward	0,23
Guelph C	0,70		Comté de Peterborough	0,23
Brockville C	0,67		Sarnia C	0,22
Chatham C	0,66		Northumberland	0,21
Région de Waterloo	0,65		Stratford C	0,20
Timmins C	0,64		Trenton C	0,19
Comté de Grey	0,58		Leeds & Grenville	0,18
Thunder Bay C	0,58		Comté de Middlesex	0,18
Durham Region	0,54		Comté de Renfrew	0,17
Barrie C	0,52		Comté de Huron	0,15
Comté de Lanark	0,51		Comté de Elgin	0,15
Comté de Oxford	0,50		Comté de Simcoe	0,15
Pembroke C	0,50		Comté de Perth	0,10
St Thomas C	0,48			
MOYENNE		**0,62**		

Des discussions sont actuellement en cours entre le gouvernement provincial et l'Association des municipalités de l'Ontario dans l'étude des rapports provinciaux/locaux pour mettre au point une base de transfert de la responsabilité complète pour l'aide sociale générale au gouvernement provincial.

36 Dans les comtés de Frontenac, Renfrew et Peterborrough, les municipalités de palier inférieur sont chargées de l'aide sociale. Les chiffres indiqués sont des totaux pour ces zones de comtés, à l'exclusion des villes séparées. Les chiffres pour les villes séparées qui fournissent l'aide sociale sont donnés séparément des chiffres pour les comtés dans lesquels elles sont situées. Les chiffres pour le comté de Grey et pour Owen Sound ont été combinés. Lorsque des municipalités du palier inférieur à l'intérieur d'un comté ont la responsabilité de fournir l'aide sociale, les chiffres du comté tiennent compte du total des dépenses des municipalités de la région.

RECOMMANDATION 32 - FINANCEMENT DE L'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE

Le gouvernement provincial devrait prendre en charge le financement complet des services d'aide sociale et les avantages qui en résulteraient aux municipalités devraient être distribués par les municipalités en se basant sur leurs coûts des services d'aide sociale.

Péréquation

L'argument en faveur des paiements de péréquation repose sur le principe que les gouvernements devraient avoir des capacités similaires pour fournir les services quelles que soient leurs bases économiques locales. L'objectif consiste implicitement à s'assurer qu'un individu ne sera pas privé des services publics simplement parce qu'il ne vit pas dans une juridiction qui manque de la capacité fiscale nécessaire pour fournir ces services. Dans l'absence de tels paiements, le coût au contribuable d'un niveau de service donné sera plus élevé dans une municipalité qui a une assiette fiscale comparativement faible que cela ne serait le cas dans une municipalité dont l'assiette fiscale est comparativement plus forte.

Le soutien des services locaux peut être fourni de deux façons. L'aide peut être fournie au gouvernement local en fournissant les services. Ce qui a pour effet de réduire le montant qui doit être prélevé auprès des contribuables locaux. D'autre part, l'aide peut être fournie directement aux contribuables en se basant sur leurs circonstances financières individuelles. L'Ontario utilise ces deux méthodes. Le gouvernement provincial résout le manque d'équité dans les capacités fiscales des gouvernements locaux en fournissant une aide de péréquation. Pour les individus, la péréquation est fournie par le truchement du système de crédit d'impôt administré à partir de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Bien qu'en principe le gouvernement provincial pourrait concentrer exclusivement son aide soit envers les individus soit envers les institutions, le Groupe de travail pense qu'il y a de bonnes raisons pour continuer à fournir les deux types d'aide. Étant donné que l'impôt foncier est extrêmement variable dans son impact sur les individus, aucun système de péréquation fourni aux institutions gouvernementales ne pourrait éliminer complètement la nécessité d'une aide directe aux individus. Tout au moins, une aide spéciale serait nécessaire pour régler les cas extrêmement difficiles. L'utilisation exclusive de l'allégement fiscal individuel ne remplirait toutefois que la moitié de l'objectif de la péréquation. On risquerait alors de rompre le lien entre la péréquation et les normes provinciales pour les services fournis localement.

Après avoir déterminé que les paiements de péréquation aux gouvernements locaux pour appuyer des services mandatés par la province devraient se continuer, le Groupe de travail s'est occupé de la question de savoir comment les paiements de péréquation devraient être attribués parmi les gouvernements locaux en Ontario.

Le système de financement des gouvernements locaux en Ontario, l'évaluation uniformisée - l'évaluation locale ajustée pour tenir compte des valeurs marchandes courantes - a traditionnellement été utilisé comme indicateur principal des besoins dans l'allocation des subventions de péréquation. Dans le système actuel de financement de l'éducation, par exemple, l'évaluation uniformisée est utilisée comme base pour distribuer les subventions provinciales aux conseils locaux par l'entremise de subvention générale.[37]

La méthode réelle d'uniformisation des impôts de l'éducation consiste à établir un taux au millième égalisé que chaque conseil scolaire appliquera à son assiette d'évaluation locale légalisée[38] pour déterminer l'impôt foncier. La subvention provinciale a un conseil scolaire est la différence entre ses dépenses totales reconnues et le rendement de l'application du taux au millième légalisé sur la base d'évaluation égalisée du conseil.[39] À la suite de l'application de cette formule, les conseils scolaires qui ont un nombre relativement important d'évaluations égalisées par élève reçoivent peu et même rien de leurs dépenses d'exploitation reconnues sous forme de subventions, tandis que les conseils qui ont des montants relativement faibles d'évaluation égalisée par élève reçoivent une portion importante de leurs dépenses d'exploitation reconnues sous forme de subventions provinciales.

Le processus ci-dessus peut être caractérisé comme étant une tentative d'atteindre l'équité sur une base provinciale en s'assurant que des propriétés similaires d'une valeur similaire paieront les mêmes impôts pour des services comparables. En théorie, le modèle essaie de s'assurer qu'une résidence de 100 000 $ paiera les mêmes impôts quel que soit l'endroit où elle est située dans la province. En pratique, toutefois, les différences dans les systèmes d'évaluation locaux à travers la province font en sorte que cet objectif ne peut pas être atteint. De plus, il y a des questions sérieuses quant à savoir si le fait d'atteindre l'objectif de taux d'imposition égalisés entraînerait une distribution équitable des impôts sur une base de la capacité contributive. Les données de fréquence d'impôt préparées pour le Groupe de travail

---

37 Bien qu'une partie des subventions inconditionnelles municipales était reliée précédemment à l'évaluation uniformisée, ce lien limité n'existe plus après plusieurs années d'augmentations générales dans les pourcentages. Les subventions inconditionnelles étant utilisées comme facteur d'équilibrage dans les négociations entre la province et l'Association des municipalités de l'Ontario, tout vestige d'un lien de péréquation disparaîtra.

38 Pour fins de subvention d'éducation, l'évaluation égalisée tient compte non seulement de la valeur marchande courante mais aussi de l'application d'un facteur d'escompte à l'évaluation résidentielle pour tenir compte du fait que les propriétés résidentielles sont réellement évaluées à un pourcentage plus bas de la valeur marchande que les propriétés commerciales et industrielles.

39 Bien que cette méthode soit utilisée par le gouvernement provincial pour calculer ses subventions aux conseils scolaires, le système n'exige pas que les conseils scolaires perçoivent le «taux au millième standard» ou dépensent le «niveau reconnu de dépenses». Bien que la plupart des conseils dépensent plus que le montant reconnu et imposent un taux plus élevé que le taux au millième égalisé standard, certains conseils dépensent et imposent à moins que ces montants et ces taux.

montrent, qu'en général, l'évaluation égalisée n'est pas reliée vraiment avec le revenu sur une base individuelle.

L'évaluation ne constitue donc pas une base adéquate pour comparer la capacité contributive entre les ménages individuels. Il n'y a aucune raison en général pour s'attendre à ce que l'évaluation soit meilleure, en tant qu'indicateur de la capacité contributive pour les collectivités qu'elle ne le serait pour les ménages individuels. L'évaluation résidentielle n'est pas une mesure de la capacité contributive. C'est une mesure du coût du logement au sein de la collectivité. En utilisant l'évaluation comme base pour la péréquation provinciale suppose implicitement que plus le coût du logement est élevé dans une collectivité, plus la capacité contributive est importante dans cette même collectivité.

L'analyse de l'évaluation résidentielle dans ce rapport semble indiquer qu'une technique mieux appropriée à la péréquation serait de baser les paiements aux institutions des gouvernements locaux sur l'impact auprès des contribuables relié à un niveau donné de service plutôt qu'à une base d'évaluation égalisée. Pour les contribuables commerciaux et industriels, cet impact serait mesuré d'une façon appropriée par le taux réel des impôts payés pour appuyer un niveau de service mandaté par le gouvernement.[40] Dans un système réformé, les contribuables commerciaux et industriels possédant des propriétés similaires paieraient des taux similaires pour les services mandatés par le provincial.

Pour les contribuables résidentiels, toutefois, les paiements de péréquation aux institutions des gouvernements locaux basés sur l'évaluation égalisée n'ont pas nécessairement de rapport avec la capacité contributive de la collectivité. Un système plus approprié prendrait en considération la moyenne de capacité contributive mesurée à partir du revenu du ménage.

Allégement de l'impôt foncier individuel

Comme le montrent bien les données présentées dans ce rapport, l'impôt foncier résidentiel est régressif. En moyenne, les impôts fonciers baissent en tant que pourcentage du revenu des ménages au fur et à mesure que le revenu augmente. De plus, la proportion du revenu des ménages consacrée aux impôts fonciers varie d'une façon substantielle au sein même des groupes de revenus. À l'intérieur du même groupe de revenu, l'impact des impôts fonciers sera modéré pour certains ménages et imposera de véritables difficultés sur d'autres. Comme on peut le voir au graphique 8 de ce rapport, le crédit d'impôt foncier modère d'une certaine façon mais ne résout pas complètement les impacts négatifs des impôts fonciers.

Trois des recommandations de ce rapport auront certains effets sur l'impact que peuvent avoir les impôts fonciers sur les revenus des ménages. Premièrement, il est probable que les recommandations concernant l'uniformité dans les pratiques

---

40 La tâche de définir le «niveau de service mandaté par le gouvernement» dans l'éducation est une des fonctions principales du Projet de réforme du financement de l'éducation.

d'évaluation au sein du secteur résidentiel entraînent une réduction dans les taux d'imposition réels sur les propriétés locatives. Étant donné que les locataires ont tendance à avoir des revenus plus bas que les propriétaires occupants, une réduction générale des impôts fonciers sur les propriétés locatives aura tendance à modérer le mode régressif général.

Deuxièmement, les paiements de péréquation basés sur les impacts des impôts résidentiels sur les revenus moyens des ménages auront pour effet d'amoindrir quelque peu les impacts les plus extrêmes de l'impôt foncier dans les secteurs où le coût des logements est très élevé par rapport aux revenus.

Troisièmement, un changement à partir des impôts fonciers vers des sources de revenu reliées plus étroitement à la capacité contributive aura pour effet de réduire l'impact des impôts fonciers et améliorera la progressivité générale du système fiscal.

Même avec ces changements, il semble toutefois que la faiblesse du rapport entre les obligations des impôts fonciers et la capacité contributive entraînera des impacts dans le revenu des ménages qui nécessiteront des allégements spéciaux sur les impôts fonciers.

Crédits d'impôt foncier

Les programmes actuels d'allégement sur les impôts fonciers basés sur l'impôt sur le revenu en Ontario sont comme suit :

- Crédit d'impôt foncier de l'Ontario : Un crédit d'impôt remboursable pour les propriétaires et les locataires qui est administré par l'entremise du système d'impôt sur le revenu des particuliers provincial. Le crédit d'impôt foncier de l'Ontario est basé sur 250 $ ou le coût d'occupation selon l'éventualité la moins élevée (impôts fonciers dans le cas des propriétaires et 20 % du loyer dans le cas des locataires), plus 10 pour cent du coût d'occupation, moins 2 pour cent du revenu net du ménage au-dessus de 4 000 $. Le crédit d'impôt foncier est combiné au crédit de taxe de ventes; le maximum combiné est de 1 000 $.
- Crédit d'impôt pour personnes âgées. Ce crédit est basé sur 500 $ ou le coût d'occupation selon le montant le moins élevé, plus 10 pour cent du coût d'occupation, moins 4 pour cent du revenu net du ménage au-dessus de 22 000 $. Le crédit d'impôt foncier est combiné au crédit de taxe de ventes; le maximum combiné est de 1 000 $.

Les programmes actuels de crédit d'impôt provincial ne sont pas identifiés par le public comme étant reliés aux impôts fonciers. La période des paiements n'est pas reliée aux obligations d'impôts fonciers. La formule pour le calcul du crédit de base implique les impôts fonciers (et un pourcentage du loyer pour les locataires) mais ne relie pas directement la base de crédit aux impôts fonciers réellement payés. Le fait que les paiements sont inclus avec les chèques de remboursement de l'impôt sur le revenu fédéral rend peu probable que cet allégement ainsi fourni soit relié dans

l'esprit des gens aux obligations d'impôts fonciers. Un programme plus explicite servirait mieux cet objectif.

Certains ont manifesté des inquiétudes en prétendant que certains individus qui sont admissibles au crédit ne les reçoivent pas pour diverses raisons. Un changement dans le système administratif pour les crédits d'impôt foncier afin que l'on fasse mieux le lien entre les crédits et les impôts fonciers devrait être accompagné d'efforts pour améliorer le taux de rattrapage pour ces mesures d'allégement fiscal.

RECOMMANDATION 33 - CRÉDIT D'IMPÔT FONCIER

Le crédit d'impôt foncier devrait être revu de façon à ce qu'il relie l'assiette du crédit («le coût d'occupation» dans le système actuel) directement aux impôts fonciers réellement payés y compris la portion des impôts fonciers payés sur les propriétés locatives au nom des locataires et de relier la période des paiements à celle des obligations d'impôt foncier.

Les crédits d'impôt foncier ne devraient pas dépendre de l'âge du demandeur.

Autres programmes d'allégement fiscal

En plus des crédits d'impôt foncier administrés par la province par l'entremise de l'impôt sur le revenu, il y a plusieurs programmes locaux et provinciaux qui permettent diverses formes d'allégement à l'impôt foncier.

- *La Loi sur l'aide municipale aux personnes âgées* : Cette Loi permet aux municipalités individuelles de fournir des crédits d'impôt locaux aux ménages admissibles de personnes âgées. Les crédits peuvent être soit un montant fixe ou un prélèvement ou un pourcentage d'un prélèvement ou être mis en application au moyen d'un règlement.
- Législation privée : À la discrétion locale, les municipalités peuvent demander une législation spéciale afin de permettre l'adoption locale d'un système d'allégement fiscal qui n'est pas normalement permis dans le cadre de la *Loi sur l'aide municipale aux personnes âgées* ou de la *Loi sur les municipalités*. Cette législation permet généralement un report d'impôt d'une partie de l'ensemble des impôts, le montant différé étant un droit de nantissement sur la propriété.
- Programme pour invalides et personnes âgées dans la collectivité : Ce programme fournit des exemptions d'impôt foncier pour l'amélioration et la rénovation afin de permettre aux personnes âgées et aux personnes atteintes d'invalidité de vivre dans leurs propres maisons.

Plusieurs autres programmes provinciaux fournissent des remises directes aux propriétaires dans certaines catégories d'utilisation, y compris les terrains agricoles et les bâtiments de ferme, les forêts exploitées et les terrains de conservation.

Le Groupe de travail a envisagé la possibilité d'élargir la portée des autorisations de législation privées pour les mécanismes de report d'impôt dans le cas des personnes âgées au sein d'un programme provincial général. Le Groupe de travail a conclu qu'étant donné que ceci pouvait être une option appropriée dans certaines municipalités seulement, une législation générale n'était pas appropriée et que les municipalités devraient continuer à chercher des législations privées pour résoudre les situations locales.

RECOMMANDATION 34 - ALLÉGEMENTS LOCAUX AUX IMPÔTS FONCIERS

Le programme des invalides et des personnes âgées dans la collectivité et la *Loi sur l'aide municipale aux personnes âgées* devrait être continué.

La pratique actuelle qui consiste à approuver des législations privées pour chaque municipalité afin de permettre un allégement partiel des impôts fonciers au moyen de reports d'impôts devrait être continuée.

VI. FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION

Un grand nombre des questions qui surviennent au sujet du financement de l'éducation sont d'ordre général et elles ont déjà été discutées. L'une des questions les plus remarquables est la conclusion du Groupe de travail indiquée un peu plus tôt à l'effet que l'impôt foncier convient mal comme moyen principal de financement de l'éducation en raison de son rapport presque aléatoire envers la capacité contributive.

Dans cet article, les problèmes spéciaux du financement de l'éducation sont analysés en profondeur. En raison de son importance - il dépense toutes les autres dépenses locales combinées - les effets des défauts du financement de l'éducation peuvent avoir des conséquences très importantes.

Principes d'équité

Les recommandations du Groupe de travail sont basées sur les propositions d'équité suivantes.

Pour les étudiants :

- L'objectif général de notre système d'éducation en ce qui concerne l'étudiant est de permettre à chaque étudiant dans le système de développer son plein potentiel. L'objectif général d'équité du système doit donc lui permettre entre autres d'atteindre cet objectif. L'équité des chances, d'accès et de qualité de service sont des objectifs importants dans notre système d'éducation pour garantir l'objectif général.
- La façon dont le système d'éducation est en mesure de fournir des services mandatés provincialement aux étudiants en Ontario dépendra des ressources financières disponibles localement au conseil scolaire responsable de leur éducation.
- L'équité dans l'éducation peut demander que les dépenses par étudiant soient différentes dans l'ensemble de l'Ontario. Toute formule de financement doit tenir compte des besoins et des circonstances locaux et doit tenir compte de la nécessité pour les conseils scolaires locaux de fournir des programmes qui répondront aux différents besoins et aux différentes circonstances de chaque étudiant.

Pour les contribuables :

- En principe et dans la mesure où cela est possible, l'éducation devrait être financée à partir des sources de revenu basées sur la capacité contributive.
- La décision de fournir l'éducation par l'entremise des conseils scolaires locaux ne devrait pas entraîner de fardeaux fiscaux très différents qui sont imposés aux contribuables dans différentes juridictions pour les normes de service mandatées provincialement.

Le niveau et la distribution des dépenses pour l'éducation

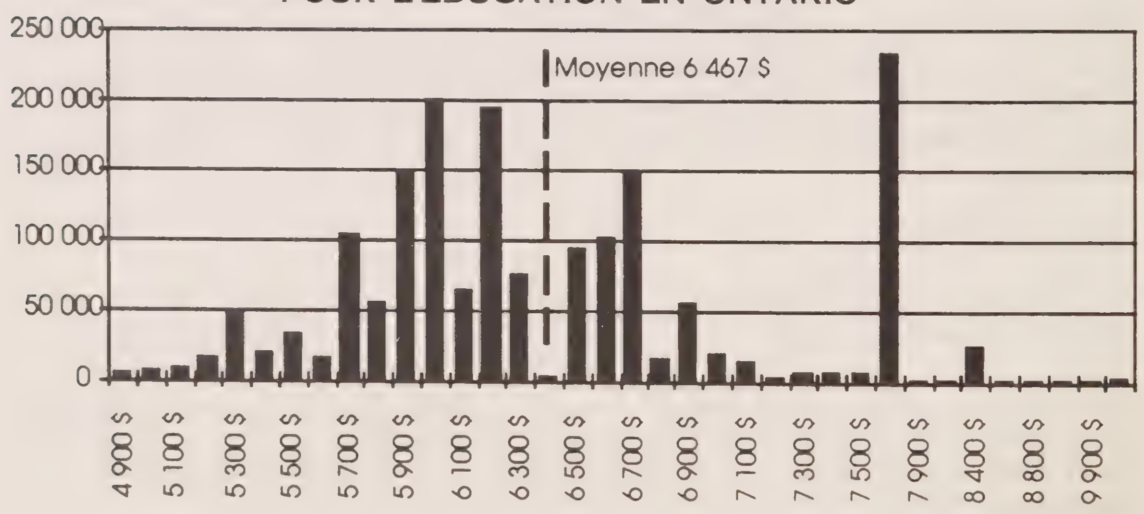
Le système actuel de financement de l'éducation utilise des dépenses par étudiant comme principal déterminant sur le côté dépense du système de péréquation. Les montants normalisés de dépense par étudiant pour les étudiants des cours élémentaires et secondaires sont utilisés pour obtenir les chiffres reconnus de dépenses pour chaque conseil.

Trois problèmes importants causés par ce système ont motivé des efforts en vue d'une réforme. Tout d'abord, le niveau des dépenses actuellement reconnu dans le modèle de financement de l'éducation a très peu à voir avec les coûts impliqués par la fourniture des services mandatés provincialement comme on peut le constater par les chiffres des dépenses des conseils scolaires. On reconnaît généralement qu'il y a des questions qui se posent sur la distribution des ressources pour l'éducation en Ontario, le niveau général des dépenses reconnu par la formule de financement n'est pas adéquat pour répondre aux objectifs d'équité du système. Presque tous les conseils dépensent au-dessus du niveau reconnu. En fait, le niveau moyen de dépenses est plus de 50 % au-dessus du niveau reconnu. Deuxièmement, il y a une variation substantielle parmi les conseils en ce qui concerne le niveau des dépenses par étudiant au sein du système. Troisièmement, le système ne reconnaît pas l'impact que peuvent avoir les conditions, les coûts et les responsabilités locaux sur les coûts de répondre aux objectifs d'équité au niveau local. En conséquence, il n'y a aucune base à l'intérieur du système pour déterminer si les différences de niveau de dépenses sont justifiées par les différences dans les conditions de coûts locales.

Le graphique suivant illustre la grande variation dans les dépenses par étudiant en Ontario. Dans presque tous les conseils scolaires en Ontario, les dépenses par étudiant dépassent le niveau moyen pondéré reconnu en 1990 dans une proportion d'environ 4 000 $. Il y aussi une variation substantielle dans le niveau des dépenses par étudiant dans les différents conseils scolaires.

Graphique 22.

DISTRIBUTION DES DÉPENSES TOTALES PAR ÉTUDIANT POUR L'ÉDUCATION EN ONTARIO

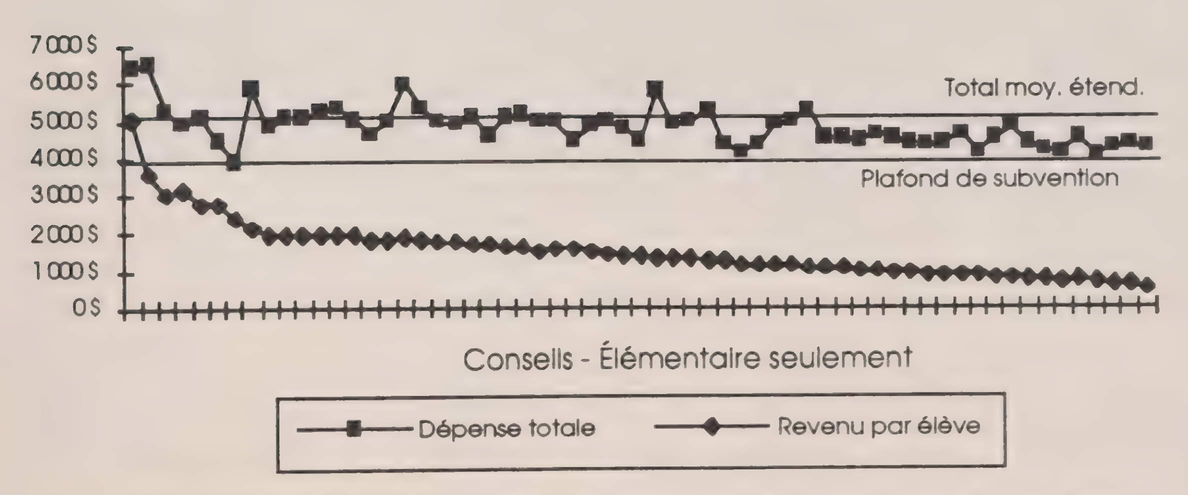


Les variations dans les dépenses par étudiant sont reliées à un certain nombre de facteurs qui se rapportent aux besoins et aux coûts de la collectivité. Par exemple, il peut en coûter plus de construire et d'exploiter des bâtiments scolaires dans de grandes zones urbaines plutôt que dans des zones rurales plus petites. Les différences en ce qui concerne les besoins des conseils qui doivent fournir une éducation spéciale aux élèves qui éprouvent des difficultés d'apprentissage ou d'instructions de langue enrichie pour une population d'immigrants risquent aussi d'influencer les besoins de dépenses. Toutefois, ces variations entraînées par les besoins n'expliquent pas toutes les différences. Les données sur les dépenses scolaires et les recettes perçues localement indiquent qu'il y a un rapport entre l'accès des conseils scolaires aux sources de recettes scolaires et leurs niveaux de dépenses.

Le graphique 23 présente des chiffres par étudiant pour le total des dépenses et le total des recettes locales. Les conseils qui perçoivent des montants plus élevés de recettes par étudiant, à partir des impôts locaux, ont tendance à avoir des niveaux de dépenses par étudiant plus élevés; les conseils qui ont des montants plus faibles de revenu par étudiant à partir des impôts locaux ont tendance à avoir des niveaux plus faibles de dépenses par étudiant. Les données suggèrent que les différences en ce qui concerne l'accès aux ressources locales entravent la façon dont le système est en mesure de satisfaire ses objectifs d'équité dans l'ensemble de la province.

Graphique 23.

RECETTES LOCALES TIRÉES DES IMPÔTS SCOLAIRES ET DÉPENSES PAR ÉTUDIANT
ONTARIO (PROJETÉ 1992)



L'assiette d'évaluation locale à laquelle les conseils ont accès varie d'une façon importante parmi les régions et entre les types de conseils. L'indice de richesse des

conseils du ministère de l'Éducation pour les conseils de grande envergure révèle que l'évaluation égalisée de 1990 par étudiant allait d'un minimum de 48 267 $ dans le Conseil scolaire catholique séparé du district de Kirkland Lake à un maximum de 433 960 $ pour le Conseil scolaire de la communauté urbaine de Toronto. Les variations entre les différents types de conseils sont évidentes si l'on tient compte du fait que pour le Conseil d'éducation de Kirkland Lake, l'évaluation égalisée par étudiant était de 71 996 $ - environ une fois et demie celle du conseil séparé correspondant. L'évaluation égalisée par étudiant du Conseil d'éducation de la communauté urbaine de Toronto était d'environ trois fois celle du Conseil scolaire séparé de la communauté urbaine de Toronto, qui avait quelque 154 353 $ d'évaluation égalisée par étudiant en 1990.[41]

Bien que l'on prétende souvent que les différences dans les ressources mises à la disposition des conseils scolaires locaux peuvent être expliquées par les différences d'accès aux évaluations commerciales et industrielles, les données pour l'évaluation résidentielle, commerciale et industrielle indiquent séparément qu'il y a des variations substantielles dans les richesses d'évaluation résidentielle, commerciale et industrielle. Le tableau 5 présente des données d'évaluation par étudiant (élémentaire et secondaire combinés) de 122 conseils. Ces données montrent que bien que les variations dans la richesse d'évaluation soient relativement plus grandes pour une évaluation commerciale et industrielle, elles sont aussi substantielles pour l'évaluation résidentielle. Le conseil qui a l'évaluation commerciale et industrielle la plus élevée par étudiant a près de 27 fois l'évaluation par étudiant des conseils qui ont l'évaluation commerciale et industrielle la plus faible. L'évaluation résidentielle la plus élevée par étudiant est environ 7 fois l'évaluation résidentielle la plus faible par étudiant.

Le graphique 23 et le tableau 5 illustrent deux points importants au sujet du financement de l'éducation en Ontario. Tout d'abord, il semble qu'il y ait un rapport entre l'accès des conseils scolaires aux sources de recettes locales et les niveaux de dépenses par étudiant. Deuxièmement, les différences dans les dépenses par étudiant ne sont pas aussi importantes que ce que l'on pourrait croire compte tenu des différences dans les bases d'évaluation qui sont à la base même des impôts locaux. Évidemment, les conseils scolaires qui ont des assiettes d'évaluation plus faibles ont été prêts à percevoir des impôts à des taux plus élevés de façon à amener les dépenses par étudiant plus proches des niveaux moyens provinciaux.

41 Chiffres tirés du tableau 5

Tableau 5[42]
ÉVALUATION ÉGALISÉE PAR ÉLÈVE, ONTARIO 1990

	Nom du conseil (*Élém. seulement)	Total p/élève $	Rang	Rés. p/élève $	Rang	C et I p/élève $	Rang
1	METRO TORONTO	433 960	1	195 691	5	238 269	2
1	OTTAWA	414 355	2	222 474	3	191 881	3
1	KAPUSKASING	320 929	3	81 193	64	239 736	1
1	YORK COUNTY	310 886	4	206 975	4	103 911	10
1	PEEL	296 836	5	170 622	7	126 214	6
1	HALIBURTON COUNTY	291 130	6	260 312	1	30 817	64
1	MUSKOKA	276 217	7	233 078	2	43 139	53
1	WINDSOR	250 777	8	116 278	30	134 499	4
1	HALTON E	246 327	9	169 118	8	77 209	23
1	HAMILTON	221 144	10	104 683	40	116 461	7
2	OTTAWA	212 526	11	148 924	10	63 602	30
1	WEST PARRY SOUND	211 819	12	185 074	6	26 746	73
1	LAMBTON COUNTY	206 958	13	117 695	27	89 264	13
1	SIMCOE COUNTY	198 703	14	140 821	12	57 882	40
1	WENTWORTH COUNTY	196 084	15	144 479	11	51 605	45
1	WATERLOO COUNTY	192 328	16	107 406	37	84 922	17
1	DURHAM	189 991	17	125 137	17	64 854	29
1	HEARST	189 061	18	62 758	88	126 304	5
1	MIDDLESEX COUNTY	188 248	19	134 727	13	53 521	43
1	PETERBOROUGH COUNTY	186 134	20	130 936	15	55 198	42
1	ESSEX COUNTY	185 299	21	122 350	20	62 949	31
1	TIMMINS	184 957	22	74 639	76	110 318	9
1	OXFORD COUNTY	184 773	23	111 684	34	73 089	25
1	LONDON	184 440	24	111 680	35	72 760	27
1	LINCOLN COUNTY	183 222	25	120 840	23	62 382	33
1	WELLINGTON COUNTY	183 013	26	121 930	21	61 083	34
1	NIAGARA SOUTH	182 304	27	100 496	44	81 808	21
1	STORMNT DNDAS GLN	180 441	28	95 955	47	84 486	18
1	LAKEHEAD	180 439	29	88 313	54	92 126	12
1	FRONTENAC COUNTY	180 396	30	121 689	22	58 707	38
1	HALDIMAND COUNTY	176 844	31	103 800	41	73 044	26
1	CARLETON	176 760	32	131 013	14	45 748	50
1	KENT COUNTY	173 780	33	105 880	39	67 901	28
1	MICHIPICOTEN	169 645	34	57 909	93	111 736	8
1	SUDBURY	166 207	35	77 303	72	88 904	14
1	LEEDS GRENVILLE	165 962	36	103 443	42	62 519	32

42 Le comptage des élèves est basé sur l'inscription totale (élémentaire + secondaire). 1 tient compte des conseils scolaires publics. 2 tient compte des conseils scolaires séparés.

	Nom du conseil (*Élém. seulement)	Total p/élève $	Rang	Rés. p/élève $	Rang	C et I p/élève $	Rang
1	NORFOLK	165 877	37	124 487	18	41 390	54
1	SAULT STE MARIE	164 354	38	76 365	73	87 989	16
2	HALDIMAND NORFOLK	162 581	39	149 520	9	13 062	103
1	PERTH COUNTY	161 985	40	108 739	36	53 246	44
1	KENORA	161 910	41	78 721	70	83 189	19
1	BRANT COUNTY	158 403	42	98 392	46	60 012	37
1	GREY COUNTY	157 581	43	117 704	26	39 877	56
1	NORTHUMBERLAND	154 472	44	116 070	31	38 402	58
1	VICTORIA COUNTY	154 403	45	128 626	16	25 777	76
2	METRO TORONTO	154 353	46	117 313	28	37 041	59
1	DUFFERIN COUNTY	153 944	47	123 581	19	30 363	65
1	EAST PARRY SOUND	146 646	48	119 976	24	26 670	74
1	RENFREW COUNTY	146 162	49	89 428	50	56 734	41
1	NIPIGON RED ROCK	145 990	50	43 513	114	102 477	11
1	ELGIN COUNTY	145 883	51	94 715	48	51 168	47
2	YORK REGION	144 239	52	116 808	29	27 432	71
1	PRINCE EDWARD	140 794	53	119 604	25	21 190	79
1	HURON COUNTY	139 747	54	112 237	33	27 510	70
1	HASTINGS COUNTY	137 047	55	88 435	51	48 612	48
1	BRUCE COUNTY	132 616	56	113 630	32	18 987	84
1	DRYDEN	132 525	57	44 239	112	88 286	15
1	COCHRANE IROQUOIS	131 357	58	48 819	104	82 538	20
1	NIPISSING	130 171	59	69 848	81	60 323	36
1	LANARK COUNTY	129 533	60	92 728	49	36 805	60
1	LENNOX ADDINGTON	124 737	61	88 185	55	36 552	61
1	MANITOULIN	122 960	62	106 841	38	16 119	94
1	LAKE SUPERIOR	120 647	63	40 959	117	79 688	22
1	PRESCOTT RUSSELL	118 102	64	79 661	69	38 442	57
1	TIMISKAMING	115 471	65	54 401	97	61 069	35
1	ESPANOLA	115 310	66	39 109	119	76 202	24
2	HALTON	114 499	67	100 556	43	13 942	100
2	OTT./CARL. FRENCH	110 241	68	98 514	45	11 728	106
2	HAMILTON WENTWORTH	108 009	69	88 385	52	19 624	82
2	LAKEHEAD DISTRICT	106 468	70	65 953	84	40 515	55
1	NORTH SHORE	106 443	71	48 474	105	57 969	39
2	LINCOLN COUNTY	105 096	72	86 875	59	18 221	86
2	WELLAND COUNTY	105 004	73	74 926	75	30 078	66
2	WELLINGTON COUNTY	104 839	74	87 900	57	16 939	89
2	DUFFERIN PEEL	103 658	75	87 465	58	16 193	92
1	FORT FRANCES RR	100 612	76	49 045	103	51 567	46
2	HURON PERTH COUNTY	98 402	77	88 362	53	10 039	114

	Nom du conseil (*Élém. seulement)	Total p/élève $	Rang	Rés. p/élève $	Rang	C et I p/élève $	Rang
2	CARLETON	98 130	78	84 069	61	14 061	99
1	RED LAKE	97 921	79	50 163	101	47 757	49
2	* NORTH OF SUPERIOR	97 429	80	63 842	87	33 587	63
1	OTT./CARL. FRENCH	97 382	81	88 035	56	9 347	118
1	CENTRAL ALGOMA	97 251	82	85 763	60	11 487	109
2	WATERLOO COUNTY	97 176	83	77 840	71	19 336	83
2	LONDON MIDDLESEX	95 483	84	79 717	68	15 766	95
2	WINDSOR	95 276	85	74 278	77	20 998	80
2	KENT COUNTY	94 899	86	81 899	62	13 001	104
1	ATIKOKAN	91 108	87	47 102	108	44 007	52
2	ELGIN COUNTY	90 631	88	81 316	63	9 314	119
2	ESSEX COUNTY	90 384	89	80 835	65	9 549	117
1	HORNEPAYNE	90 185	90	56 355	95	33 830	62
2	SIMCOE COUNTY	89 966	91	80 811	66	9 155	120
2	DURHAM REGION	89 923	92	79 915	67	10 008	115
2	FRNTNAC LNNX ADNG	89 251	93	75 687	74	13 564	102
2	SAULT STE MARIE	84 806	94	64 242	85	20 564	81
2	BRANT COUNTY	83 557	95	70 610	80	12 947	105
2	LAMBTON COUNTY	82 889	96	71 908	78	10 981	110
2	PRESCOTT RUSSELL	82 185	97	66 002	83	16 182	93
1	GERALDTON	80 585	98	35 685	121	44 899	51
2	BRUCE GREY COUNTY	80 571	99	70 991	79	9 580	116
2	PETERBORO VICTORIA	78 454	100	69 302	82	9 152	121
2	KAPUSKASING DISTRICT	77 808	101	48 276	106	29 532	68
2	* GERALDTON DISTRICT	77 625	102	50 553	100	27 071	72
2	* DRYDEN DISTRICT	77 288	103	49 427	102	27 862	69
2	SUDBURY DISTRICT	76 177	104	58 082	92	18 095	87
2	TIMMINS DISTRICT	74 712	105	53 373	98	21 339	78
2	STORMNT DUNDAS GLN	74 443	106	57 743	94	16 700	90
2	OXFORD COUNTY	74 318	107	64 019	86	10 298	113
1	KIRKLAND LAKE	71 996	108	42 313	115	29 683	67
2	HASTINGS PRINCE ED	71 890	109	60 224	90	11 666	107
2	RENFREW COUNTY	71 714	110	60 211	91	11 502	108
2	LANARK LEEDS GRNVLE	71 633	111	61 291	89	10 341	112
2	HEARST DISTRICT	70 102	112	43 685	113	26 418	75
2	* NORTH SHORE DIST.	69 827	113	56 253	96	13 575	101
2	NIPISSING DISTRICT	67 271	114	53 050	99	14 220	98
2	* MICHIPICOTEN DIS.	66 375	115	47 959	107	18 415	85
1	CHAPLEAU	63 937	116	39 218	118	24 719	77
2	KENORA DISTRICT	61 028	117	44 605	111	16 423	91
2	* FORT FRANCES	60 467	118	44 908	110	15 559	96

	Nom du conseil (*Élém. seulement)	Total p/élève $	Rang	Rés. p/élève $	Rang	C et I p/élève $	Rang
2	* CHAPLEAU PANET	55 516	120	46 636	109	8 880	122
2	COCHRANE IROQ FALLS	48 538	121	34 240	122	14 298	97
2	* KIRKLAND LAKE DIST.	48 267	122	37 726	120	10 542	111
	AVERAGE	205 413		124 499		80 914	

Financement de l'éducation et équité pour le contribuable

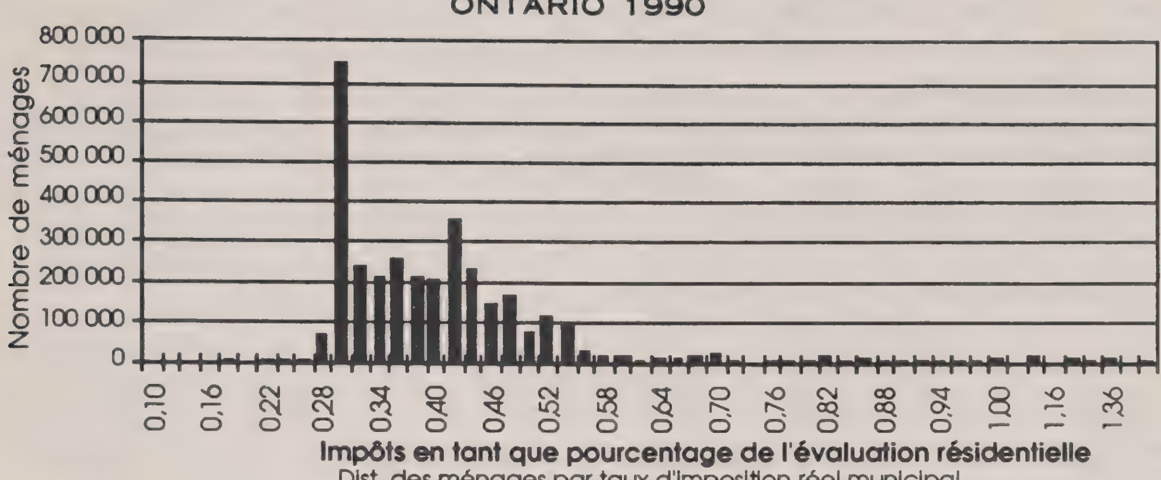
Plus de 60 % des dépenses par étudiant sur l'éducation sont financés à partir des impôts fonciers, ce qui, de l'avis du Groupe de travail, n'a absolument aucun rapport systématique avec la capacité contributive. Le Groupe de travail en a conclu que chaque fois que des services qui ont des objectifs de redistribution de revenu ou de politique sociale très large (comme l'éducation) devraient être financés à partir d'impôt relié à la capacité contributive lorsque cela est possible.

Compte tenu de l'objectif qui consiste à accorder l'équité dans le service pour l'ensemble de la province par l'entremise d'un modèle de financement des dépenses pour l'éducation, la question clé sur le côté revenu serait de savoir comment l'impôt foncier nécessaire pour atteindre cet objectif devrait être distribué parmi les contribuables résidentiels à travers l'Ontario et parmi les contribuables commerciaux et industriels. La distinction est importante à la fois parce que les propriétés résidentielles et commerciales/industrielles sont reconnues comme des classes de propriété différentes dans le système d'impôt foncier actuel et aussi parce que des techniques différentes d'évaluation d'équité s'applique à chacune de ces classes.

Le taux réel d'imposition sur les propriétés résidentielles pour les dépenses d'éducation reconnues - un niveau de services qui devrait être normalisé pour l'ensemble de l'Ontario - varie d'une façon spectaculaire d'une municipalité à l'autre. Le graphique suivant montre la distribution des taux d'imposition réels pour les dépenses reconnues en Ontario, calculés au niveau municipal. Les taux d'imposition réels au niveau municipal ont été évalués en tenant compte du nombre de ménages dans la municipalité de façon à fournir une image de l'impact sur les ménages à travers la province.

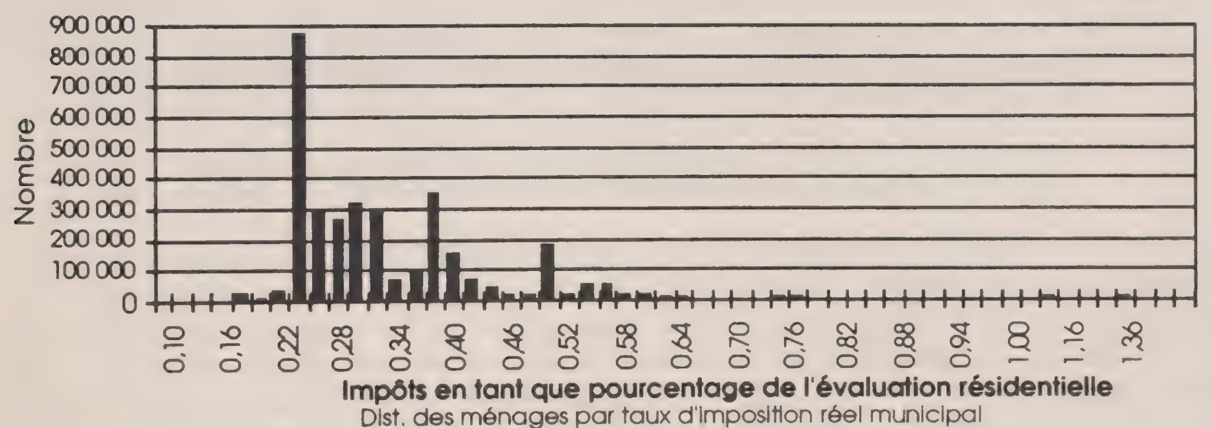
Le graphique 24 révèle une variation substantielle dans les taux d'imposition réels sur les propriétés résidentielles pour les dépenses d'éducation reconnues en Ontario. Compte tenu que le système de péréquation est sensé être conçu pour égaler les fardeaux de l'impôt en ce qui concerne les dépenses reconnues, l'importance des variations au niveau local vaut la peine d'être mentionnée.

Graphique 24.
TAUX D'IMPOSITION RÉELS RÉSIDENTIELS
POUR LES DÉPENSES RECONNUES
ONTARIO 1990



Les taux d'imposition réels sur les propriétés résidentielles pour les dépenses d'éducation totales devraient varier. Après tout, le système de subventions n'essaie pas d'égaliser ceux-ci au-dessus du niveau de dépenses reconnu. La grande variation dans les taux d'imposition réelle s'explique en partie par les problèmes créés par le système d'évaluation, dont il est fait mention un peu plus tôt dans ce rapport. La variation dans les taux d'imposition réels pour les dépenses qui sont théoriquement égalisées pour produire une uniformité dans les taux réels d'imposition. Cette variation est presque aussi importante que la variation dans les taux d'imposition réels impliquant les dépenses pour lesquelles aucune tentative n'est faite afin de les égaliser.

Graphique 25.
TAUX D'IMPOSITION RÉELS RÉSIDENTIELS
POUR LES DÉPENSES NON RECONNUES
ONTARIO 1990

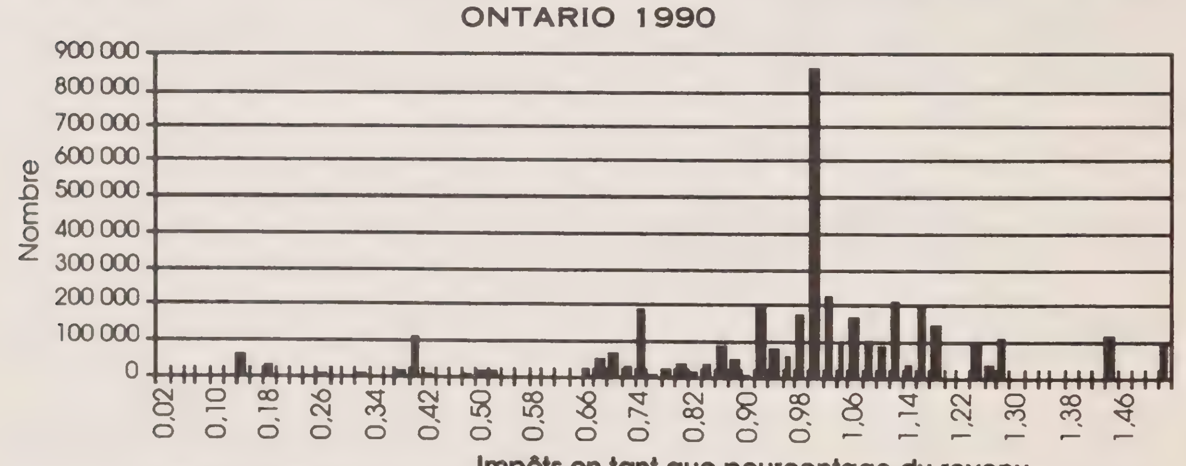


À partir de l'analyse du Groupe de travail sur l'équité, le groupe a conclu que l'équité serait améliorée si les services comme l'éducation étaient financés à partir d'impôts qui seraient mieux reliés à la capacité contributive que ne l'est l'impôt foncier. Une analyse du rapport entre les impôts d'éducation et les revenus moyens des ménages aussi bien au niveau municipal qu'au niveau des conseils scolaires montre une variation importante.

Le graphique suivant montre comment l'impact du revenu des ménages des impôts fonciers résidentiels pour appuyer des dépenses reconnues varie à travers l'Ontario. Pour chaque conseil en Ontario, l'impôt résidentiel total pour appuyer des dépenses reconnues est déterminé et exprimé en tant que pourcentage du revenu total au niveau des ménages dans la zone de conseil. Ceci donne un indice d'équité pour la collectivité en ce qui concerne les impôts fonciers pour appuyer les dépenses reconnues à l'échelle provinciale sur l'éducation. Pour fournir une image plus claire de l'impact que cela peut avoir sur les contribuables, l'impact sur le revenu des ménages au niveau de la zone de conseil est estimé en tenant compte du nombre de ménages dans la zone de conseil. Comme le montre le graphique, il y a des degrés de variation très importants dans l'impact moyen sur le revenu des ménages des impôts résidentiels pour les dépenses reconnues dans l'ensemble de l'Ontario. Ces données sont pour l'année civile 1990.

Graphique 26.

IMPACT SUR LE REVENU DES MÉNAGES DES IMPÔTS SCOLAIRES RÉSIDENTIELS POUR LES DÉPENSES D'ÉDUCATION RECONNUES ONTARIO 1990



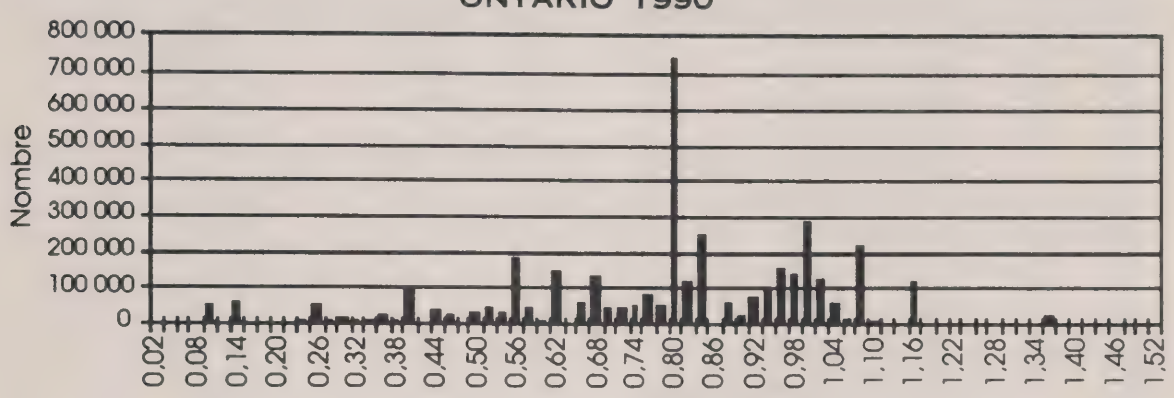
Dist. des Ménages en pourcentage de l'ompact de l'impôt dans la zone du conseil

Il existe des variations importantes dans le pourcentage du revenu de ménage nécessaire pour les impôts résidentiels afin d'appuyer les niveaux de dépenses reconnus qui sont théoriquement égalisés pour produire des impacts similaires sur les contribuables. Le pourcentage moyen de revenu de ménage requis pour les impôts résidentiels afin de soutenir les dépenses reconnues en Ontario était de 1,0 %. Un très grand nombre des ménages sont situés dans des municipalités pour lesquelles ce pourcentage est soit moins de la moitié ou plus du double de ce montant.

Les données correspondantes de l'impact sur le revenu des ménages pour les impôts résidentiels afin d'appuyer les dépenses locales sur l'éducation au-dessus des niveaux reconnus apparaissent au graphique suivant.

Graphique 27.

IMPACT SUR LE REVENU DES MÉNAGES DES IMPÔTS SCOLAIRES RÉSIDENTIELS POUR LES DÉPENSES D'ÉDUCATION NON RECONNUES ONTARIO 1990



Impôts en tant que pourcentage du revenu

Dist. des Ménages en pourcentage de l'ompact de l'impôt dans la zone du conseil

Le tableau 6 montre les données pour les impacts moyens sur les revenus des ménages dans les conseils scolaires qui couvrent les 31 zones municipales pour lesquelles des données ont été présentées plus tôt dans ce rapport sur l'évaluation et pour les taux d'imposition réels. Dans cet exemple, l'impact des impôts pour appuyer les dépenses reconnues s'établissait de 0,83 % dans le conseil scolaire catholique séparé de Hamilton-Wentworth à 1,52 % dans le conseil scolaire catholique de la région de York. L'impact des impôts résidentiels pour appuyer les dépenses totales s'établit depuis un minimum de 1,27 % dans le conseil d'éducation de Lakehead jusqu'à un maximum de 2,64 % dans le conseil scolaire catholique séparé de la région de York.

Tableau 6.
IMPACT SUR LE REVENU DES MÉNAGES DES IMPÔTS RÉSIDENTIELS POUR L'ÉDUCATION
31 COLLECTIVITÉS SÉLECTIONNÉES

Public = 1 / Séparé = 2	Conseil	Impact sur le revenu des ménages – Dépenses d'éducation – Reconnu	Non Reconnu
	MOYENNE	**1,01 %**	**0,81 %**
1	Ottawa-Carleton French B of E	1,12 %	0,94 %
1	Carleton B of E	1,06 %	1,15 %
1	Ottawa B of E	0,96 %	0,98 %
2	Carelton RCSS B	1,04 %	1,36 %
2	Ottawa RCSS B	1,16 %	0,94 %
2	Ottawa-Carleton RCSS B	1,09 %	1,63 %
1	Lakehead B of E	0,84 %	0,52 %
2	Lakehead Dist, RCSS B	0,76 %	0,44 %
1	Sault Ste, Marie B of E	1,11 %	0,75 %
2	Sault Ste, Marie Dist, RCSS B	1,01 %	0,90 %
1	Windsor B of E	1,02 %	0,69 %
2	Windsor RCSS B	0,94 %	0,91 %
1	Middlesex County B of E	1,25 %	0,65 %
2	London Middlesex RCSS B	0,92 %	0,86 %
1	London B of E	0,91 %	0,82 %
1	Wellington County B of E	1,23 %	0,94 %
2	Wellington County RCSS B	1,18 %	1,78 %
1	Lincoln County B of E	1,10 %	0,67 %
1	Niagara South B of E	0,97 %	0,67 %
2	Lincoln County RCSS B	1,03 %	0,68 %
2	Welland County RCSS B	0,72 %	0,74 %
1	Wentworth County B of E	1,12 %	0,97 %
2	Hamilton-Wentworth RCSS B	0,94 %	1,15 %
1	Hamilton B of E	0,99 %	0,99 %
1	Halton B of E	1,27 %	0,82 %
2	Halton RCSS B	1,26 %	1,06 %
1	Peel B of E	1,54 %	1,08 %
2	Dufferin-Peel RCSS B	1,52 %	1,54 %
1	Simcoe County B of E	1,17 %	0,83 %
2	Simcoe County RCSS B	1,08 %	1,04 %
2	Metro Toronto RCSS B	1,16 %	0,99 %
1	Metro Toronto B of E	0,98 %	0,78 %
1	Durham B of E	1,11 %	0,92 %
2	Durham Region RCSS B	1,07 %	1,07 %
1	York County B of E	1,44 %	1,01 %
2	York Region RCSS B	1,52 %	1,80 %
1	Peterborough County B of E	1,09 %	0,71 %
2	Peterborough, Victoria & Northumberland RCSS B	1,04 %	1,09 %

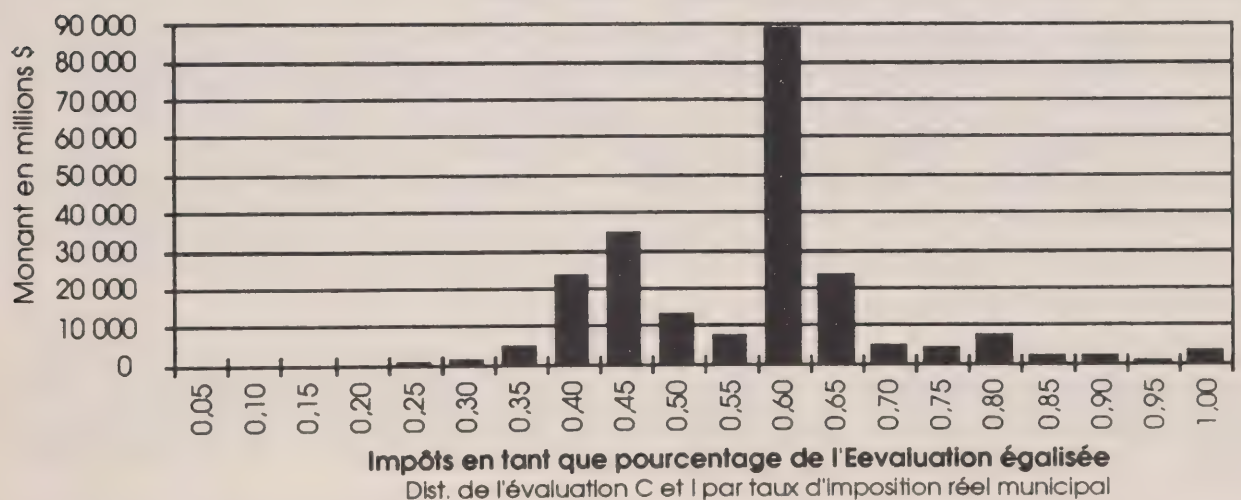
Le taux d'imposition réel sur l'évaluation résidentielle égalisée et l'impact sur le revenu des ménages des impôts sur l'éducation varient d'une façon substantielle à travers la province. Même en ses propres termes, le système actuel ne réussit pas à réaliser l'équité pour les contribuables. De plus, le Groupe de travail a conclu que la capacité contributive de la collectivité en fonction des revenus des ménages de cette collectivité constitue un meilleur indicateur de la capacité contributive locale de cette collectivité. Le Groupe de travail en a donc conclu que l'objectif du système de subventions pour l'éducation devrait être d'égaliser l'impact sur le revenu des ménages des impôts résidentiels pour appuyer les dépenses des services mandatés provincialement.

Contribuables commerciaux et industriels

Le taux réel d'imposition sur les propriétés commerciales et industrielles pour le niveau de dépenses reconnu par étudiant est assujetti à des variations au moins aussi grandes que celles que l'on constate pour les taux d'imposition réels résidentiels. Le graphique montre la distribution des taux d'imposition réels pour les dépenses reconnues en ce qui concerne les propriétés commerciales et industrielles compte tenu de l'évaluation commerciale et industrielle afin de fournir une image sur la façon dont étaient affectés les contribuables commerciaux et industriels en tant que groupe.

Graphique 28.

TAUX D'IMPOSITION RÉELS NON RÉSIDENTIELS POUR LES DÉPENSES RECONNUES EN ÉDUCATION. ONTARIO 1990.

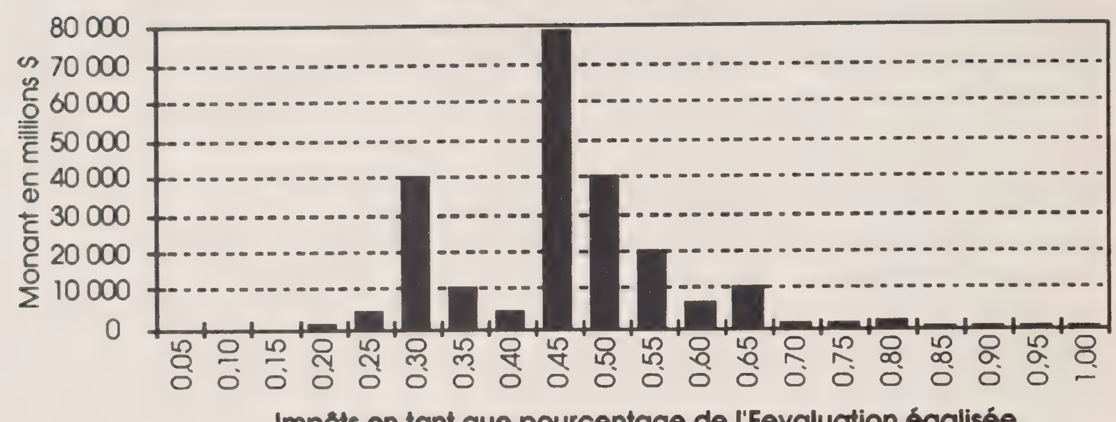


Le graphique correspondant pour les dépenses au-dessus du niveau reconnu apparaît ci-dessous. Il montre le taux réel d'imposition sur les propriétés commerciales et industrielles au niveau municipal pour les dépenses au-dessus du niveau reconnu. La distribution qui en résulte est pondérée par l'évaluation commerciale et

industrielle égalisée pour fournir une image de l'impact sur les propriétés commerciales et industrielles en général.

Graphique 29.

TAUX D'IMPOSITION RÉELS NON RÉSIDENTIELS POUR LES DÉPENSES NON RECONNUES EN ÉDUCATION. ONTARIO 1990.



Le système de péréquation devrait être conçu pour produire le même taux d'impôt réel sur les propriétés commerciales et industrielles dans l'ensemble de l'Ontario pour les normes mandatées provincialement de service dans l'éducation.

Mise en commun de l'évaluation

La question la plus discordante dans le financement de l'éducation au cours des 20 dernières années a sans doute été celle de la mise en commun de l'évaluation pour les impôts sur l'éducation. Bien que l'on soit généralement d'accord pour dire que les impôts résidentiels pour l'éducation devraient rester au niveau local, la question de savoir comment les impôts commerciaux et industriels devraient être traités reste un sujet important de désaccord en Ontario. Une majorité dans le Groupe de travail a conclu que la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle ne serait pas appropriée.[43]

La mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle entraînerait en fait une situation selon laquelle les revenus des impôts commerciaux et industriels seraient distribués parmi les conseils sur une base de formule plutôt que sur une base d'évaluation commerciale et industrielle locale.

La question de la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle n'est pas une question de suffisance de financement pour l'éducation. Le modèle de financement de l'Ontario pour l'éducation devrait reconnaître un niveau de

43 Les points de vue des autres membres du Groupe de travail sur cette question sont exprimés dans un rapport minoritaire inclus avec le rapport du Groupe de travail sous l'Annexe A..

dépenses suffisant pour répondre aux objectifs d'équité du système et permettre aux conseils scolaires de respecter des normes de service rendues obligatoires par la province. Ce niveau devrait être conçu de façon à s'assurer que les coûts défrayés par les contribuables locaux pour fournir ces services sont distribués équitablement dans l'ensemble de l'Ontario. Les niveaux reconnus de financement doivent être suffisants pour permettre à chaque conseil scolaire en Ontario de fournir les services obligatoires sans imposer un impact trop grand sur les contribuables locaux. Compte tenu de cet objectif, les fonds disponibles pour fournir les services obligatoires ne devraient pas dépendre de l'assiette d'évaluation locale. Dans la mesure où le système ne fournit pas suffisamment de ressources pour que l'on puisse donner ces services obligatoires, le niveau des dépenses reconnu pour fins de péréquation devrait être augmenté.

La mise en commun de l'évaluation pour les services rendus obligatoires par la province aura un impact sur l'assiette totale des ressources pour l'éducation seulement dans la mesure où les impôts locaux mis en commun sont utilisés comme substitut pour des subventions créées à partir de sources de revenu provinciales. L'implication de la vue générale du Groupe de travail concernant l'opportunité des impôts fonciers comme source de financement pour l'éducation serait que le financement à partir des sources provinciales devrait être augmenté plutôt que réduit. En conséquence, aucun objectif équitable n'est réalisé par l'évaluation mise en commun pour appuyer ces services obligatoires qui sont reconnus pour fins de financement de péréquation.

La question fondamentale de la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle pour appuyer les services obligatoires aurait à voir avec le rôle du gouvernement local dans la fourniture de l'éducation en Ontario. Le Groupe de travail est persuadé que les objectifs généraux du système d'éducation en Ontario seraient mieux servis en continuant le système actuel de responsabilité partagée pour l'éducation entre les gouvernements locaux et le gouvernement provincial. Selon le point de vue du Groupe de travail, ce système offre les meilleures possibilités pour trouver un équilibre approprié entre la nécessité de répondre aux objectifs d'équité générale des étudiants et le besoin de s'assurer que le système d'éducation répond adéquatement et efficacement aux conditions locales.

Les conseils scolaires ne peuvent pas fonctionner efficacement en tant qu'institutions du gouvernement local sans que l'on établisse des lignes très claires de responsabilité envers les contribuables locaux qui les soutiennent. La mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle aurait pour effet de miner cette responsabilité.

La mise en commun de l'évaluation pour appuyer les services au-dessus des niveaux obligatoires du provincial soulève des questions d'équité et d'administration. Du point de vue équité, il est évident que d'après les données d'évaluation égalisée par étudiant présentées ci-dessus qu'il y a des différences très importantes parmi les différents conseils en ce qui concerne la façon dont ils sont en mesure de percevoir des fonds localement pour appuyer leurs dépenses au-dessus de

ces niveaux reconnus dans toute formule de financement pour la péréquation. Ces différences existent aussi bien dans le secteur résidentiel que dans le secteur commercial et industriel.[44]

Les questions d'administration locale reliées à la mise en commun pour les dépenses déterminées localement sont, en quelque sorte, plus sérieuses pour la mise en commun dans l'ensemble de la province pour appuyer les programmes mandatés provincialement. Au moins, avec la mise en commun dans l'ensemble de la province, le même gouvernement prend les décisions d'imposition et de dépenses. Avec la mise en commun pour les dépenses déterminées localement, une seule juridiction se met à percevoir les recettes qui sont dépensées dans une autre juridiction sur des programmes qui sont discrétionnaires au niveau local. Ceci va à l'encontre de la notion démocratique traditionnelle que ceux qui sont responsables d'une dépense devraient être responsables des impôts pour appuyer cette dépense.

Le Groupe de travail a conclu donc que les questions importantes d'équité pour les étudiants dans l'ensemble de l'Ontario devraient être traitées en améliorant la formule de financement pour les services exigés par la province et non pas par la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle. Du point de vue du Groupe de travail, les avantages d'équité qui pourraient être réalisés par la mise en commun sont plus que dépassés par ses impacts négatifs sur l'administration et la responsabilité locales en éducation.

---

44 Dans le système actuel, les conseils scolaires séparés n'ont pas un accès à l'assiette d'impôts commerciaux et industriels. Les changements qui sont introduits actuellement d'une façon progressive augmenteront l'importance de l'assiette d'impôts commerciaux et industriels à laquelle les conseils scolaires séparés peuvent avoir accès. Toutefois, cela n'égalisera pas complètement l'accès à l'intérieur du plafond de subvention pour les dépenses reconnues. Dans le système introduit progressivement, l'assiette des impôts commerciaux et industriels représentée par les corporations à actions détenues par le public sera distribuée aux conseils scolaires en proportion de leur assiette d'évaluation résidentielle à l'intérieur du plafond de subvention pour les dépenses reconnues. Quelles que soient les inégalités qui existent dans le secteur résidentiel, ces inégalités continueront à apparaître dans l'assiette révisée commerciale et industrielle. De plus, la nouvelle méthode s'applique seulement aux propriétés appartenant à des corporations dont les actions sont échangées publiquement. Les autres propriétés commerciales et industrielles continueront à être attribuées aux conseils sur la base du soutien désigné aux différentes écoles.

RECOMMANDATION 35 - FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION

- **Que le financement de l'éducation soit une responsabilité partagée entre le gouvernement provincial et les conseils scolaires locaux.**

- **Que le gouvernement provincial augmente sa part de financement de l'éducation de façon à fournir une plus grande équité dans le financement de l'éducation, aussi bien pour les étudiants que pour les contribuables ou qu'il réévalue le nombre de programmes obligatoires, en reconnaissant que certains programmes peuvent être ajoutés et d'autres supprimés.**

- **Que la formule de péréquation dans le programme de subvention pour l'éducation soit basée sur le revenu moyen des ménages pour des contribuables résidentiels et sur l'évaluation totale pour les contribuables commerciaux et industriels à l'intérieur de la juridiction locale d'éducation.**

- **Qu'une équipe technique de transition comportant des personnes intéressées soit mise sur pied avec comme mandat de :**

développer et coordonner des études d'impact sur les changements de revenu proposés ci-dessus; et

développer des facteurs qui tiendront compte des besoins de dépenses y compris des différences résultant des questions démographiques, d'immigration, de densité de population, de coûts régionaux et autres facteurs afin de les inclure dans une formule de financement; et

de mettre au point des stratégies pour la mise en oeuvre de la réforme de revenu et de dépense pour le financement de l'éducation.

VII. LES INSTITUTIONS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Les structures institutionnelles actuelles

À la fin de 1991, il y avait 832 municipalités et 172 conseils scolaires en Ontario desservant une population de près de 10 millions d'habitants. Les municipalités varient beaucoup en population, responsabilités, ressources administratives et possibilité de percevoir des revenus. Il y a beaucoup moins de conseils scolaires que de municipalités, mais malgré tout il existe des différences importances dans la population desservie et la capacité de percevoir des revenus de la part des différents conseils.

Le secteur municipal de l'Ontario est caractérisé par de nombreuses petites municipalités, à population clairsemée et quelques très grandes municipalités. La grande majorité de la population étant concentrée dans les régions entourant la communauté urbaine de Toronto. Presque 75 % de toutes les municipalités de palier inférieur (locales) en Ontario ont une population inférieure à 5 000 habitants et 2 % seulement ont une population de plus de 100 000 habitants. D'autre part, 80 % des ménages de l'Ontario se retrouvent dans 15 % de toutes les municipalités du palier inférieur. La distribution de la population présente des avantages et des inconvénients. Alors que la fourniture et le financement des services sont facilités dans les zones urbaines, l'accès à des services de qualité dans les plus petites juridictions est plus difficile à assurer.

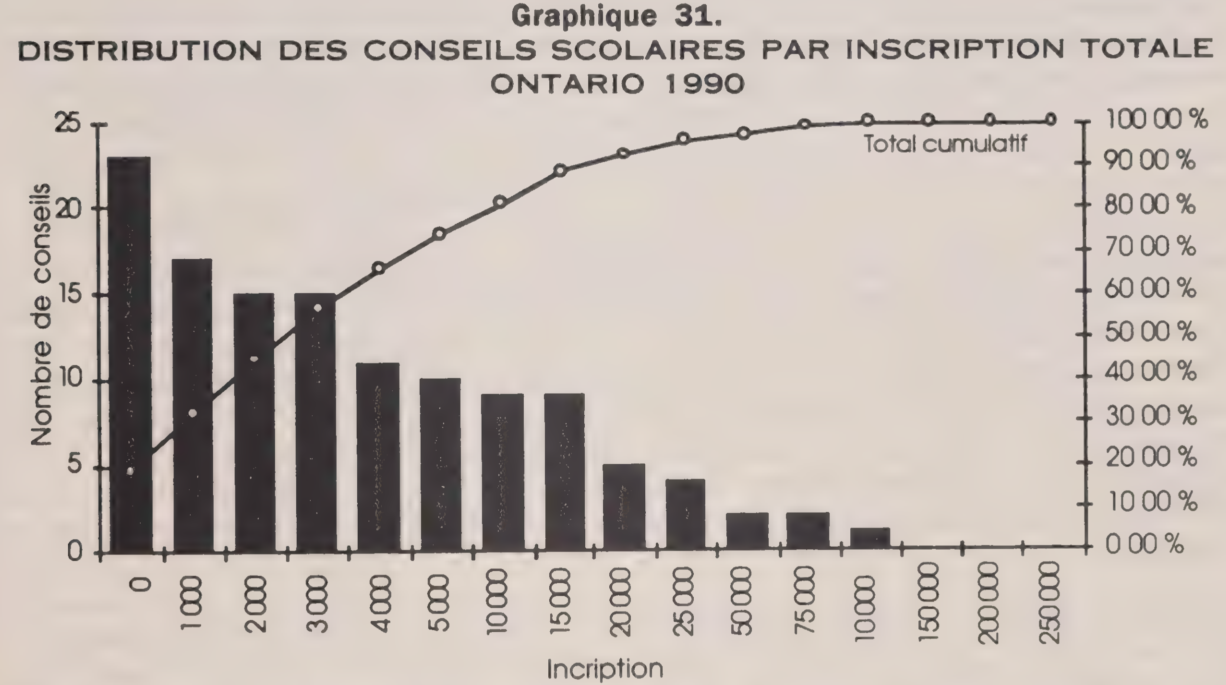
Graphique 30.
DISTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS DU PALIER INFÉRIEUR, PAR DIMENSION
ONTARIO 1990

Toutes les municipalités sont liées par la loi provinciale. La doctrine «d'autorité explicite»[45] régit tous les aspects du financement municipal. Les pouvoirs de dépenser et les pouvoirs se rapportant à la perception des revenus sont établis par la loi. Le gouvernement provincial a l'option de permettre certains degrés d'autonomie locale par une législation municipale avec encadrement large ou étroit selon les circonstances.

À la suite de la réforme massive de l'organisation et de l'administration de l'éducation qui a eu lieu dans les années 1960, le nombre des conseils scolaires en Ontario est beaucoup plus faible que le nombre des municipalités. Les 172 conseils scolaires en Ontario desservent les collectivités publiques, séparées, anglaises et françaises.

Le système d'éducation fournit l'instruction à environ 1,8 million d'étudiants dans près de 5 000 écoles impliquant environ 120 000 enseignants. Le graphique 31 montre une proportion substantielle de conseils qui desservent des populations d'étudiants relativement petites. Soixante-neuf des 122 plus grands conseils représentés dans le tableau ont des inscriptions de 3 000 élèves ou moins.

Graphique 31.
DISTRIBUTION DES CONSEILS SCOLAIRES PAR INSCRIPTION TOTALE ONTARIO 1990



Les conseils scolaires élémentaires et secondaires se partagent la responsabilité de l'éducation avec le gouvernement provincial. Les conseils publics et séparés existent à travers la province et dans certaines zones des conseils de langue française ont

45 Cette doctrine a été définie comme suit : une municipalité peut exercer seulement les pouvoirs qui lui sont expressément conférés par la loi, les pouvoirs nécessairement ou justement prévus par les pouvoirs explicites de la loi et les pouvoirs indispensables qui sont essentiels et non pas seulement pratiques pour exécuter les objectifs de la corporation. S.M. Makuch, Loi canadienne sur les municipalités et la planification, Toronto, The Carswell Co. Ltd., 1983), p. 115.

aussi été créés. Le mandat des conseils est établi dans la loi qui couvre les types de fonctions qui «doivent» et qui «peuvent» être exécutées. Un grand nombre des fonctions qui peuvent être exécutées semblent être similaires aux responsabilités de services fournis par d'autres agences alors que les conseils scolaires ont pris une attitude plus holistique au sujet de l'enseignement, en reconnaissant par exemple, le rapport qu'il y a entre la santé, la nutrition et l'enseignement.

Les différences très marquées dans la géographie de la province, combinées aux différents modes de développement économique, ont changé radicalement l'environnement pour le gouvernement local en Ontario. Les différences dans les ressources disponibles, l'accès au transport et aux marchés et le développement équilibré par rapport à une dépendance envers une seule industrie se reflètent dans une variété de structures municipales différentes pour fournir des services d'une nature locale en plus de ceux qui sont stipulés par le gouvernement provincial. Depuis la seconde guerre mondiale et particulièrement au cours des deux dernières décennies, l'urbanisation a imposé des changements de structure fondamentaux dans l'organisation municipale, bien que cela ne se soit pas produit sur la même échelle que dans le cas des conseils scolaires.

Lorsque la densité de population a justifié la création de structures municipales, au moins un niveau de gouvernement local existe. Par exemple, dans le nord de l'Ontario, à l'exception de Sudbury, des municipalités à un seul palier fournissent les services locaux. Dans le sud de l'Ontario, il existe deux niveaux, à l'exception de quelque 23 «cités et villes séparées» qui ne font pas partie d'une structure municipale à palier supérieur. Les zones rurales dans le sud sont organisées selon un système de comté alors que les zones urbaines sont organisées selon le système régional. La structure à deux paliers utilisée pour réorganiser les municipalités dans la communauté urbaine de Toronto en 1954 est devenue le modèle de la réorganisation des municipalités dans les autres parties de la province au cours des années 1970. Cette réorganisation s'est faite à la suite des pressions exercées en vue de créer des entités suffisamment fortes fiscalement parlant pour financer les coûts reliés à la croissance urbaine rapide et suffisamment importantes pour permettre la planification et la fourniture efficaces des services. Ce type de structure a aussi été établi dans le district de Muskoka, la région de Sudbury et dans le comté restructuré d'Oxford.

Les régions, comtés et la communauté urbaine de Toronto sont décrits comme des gouvernements du palier supérieur alors que les municipalités qui les composent font généralement partie du palier inférieur ou des municipalités de zones. Toutefois, toutes les municipalités du palier supérieur n'ont pas les mêmes pouvoirs.

Les conseils régionaux ont une autorité considérable dans les domaines tels que les services de police, les services de santé, les services sociaux, l'élimination des déchets, les emprunts d'immobilisation et le traitement de l'eau et les égouts. Les municipalités du palier inférieur ont tendance à avoir la responsabilité pour la lutte contre l'incendie, les activités récréatives, les services municipaux de l'électricité, les

transports en commun (à l'exception de la communauté urbaine de Toronto et d'Ottawa-Carleton), la perception des impôts, les bibliothèques et l'octroi des licences. Les deux niveaux partagent des responsabilités pour divers services comme la voirie, la planification, les égouts et services d'adduction d'eau ainsi que le développement économique.

La structure de comté existe en Ontario depuis 1849. Les pouvoirs qui, en principe, sont disponibles aux gouvernements de comté sont quelque peu plus limités que ceux des régions; ces pouvoirs normalement exercés par les comptés sont beaucoup plus limités. Les conseils de comté ont comme responsabilité les routes de comté, les maisons pour personnes âgées et l'aide sociale. Les comtés ont aussi l'autorité de fournir les services de police, les services publics, les services de stationnement, d'égouts et d'adduction d'eau et les transports en commun (bien qu'aucun comté ne le fasse). Dans certains comtés, l'aide sociale générale est administrée par les paliers inférieurs. Tous les autres services municipaux sont fournis par le palier inférieur. Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, des villes séparées existent aussi à l'intérieur des limites d'un comté.

D'autres organismes et commissions fournissent certains services locaux et utilisent l'assiette fiscale locale pour tirer une partie de leurs fonds. Ceux-ci comprennent les Sociétés d'aide à l'enfance, le service social de district et les Commissions des maisons pour personnes âgées dans le nord et les Offices de protection de la nature dans le sud de l'Ontario.

Questions institutionnelles

Des différences dans la structure des gouvernements locaux et dans leurs champs d'autorité ne sont pas toujours prises en considération lors des discussions qui impliquent surtout l'assiette des revenus. La complexité des structures et les différences de dimension et de complexité des gouvernements locaux laissent supposer que le secteur des gouvernements locaux ne devrait pas être traité comme une entité homogène. Le rapport entre le gouvernement provincial et le secteur des gouvernements locaux est aussi très complexe. Le gouvernement provincial compte sur les gouvernements locaux pour exécuter de nombreux programmes et utilise aussi intensément le système des subventions pour influencer les priorités de dépenses locales. Les inquiétudes au sujet de la répétition des services et du manque de responsabilité ont donné lieu à des révisions récentes dans les rapports de programmes entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux. L'étude des rapports entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux étudie les questions d'ordre municipal. Le projet de réforme de financement de l'éducation s'occupe des questions de financement auxquelles doit faire face l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario.

Il existe deux prémisses principales dans l'étude des rapports provinciaux/municipaux (ou démêlement). Lorsque cela est possible, les domaines de chevauchement dans les responsabilités entre le gouvernement provincial et le

secteur municipal devraient être éliminés. Le gouvernement provincial devrait être en charge des programmes qui ont des objectifs de redistribution du revenu et/ou qui créent des coûts de «débordement» et qui bénéficient à l'ensemble de la province. Le transfert de ces prémisses en propositions concrètes pour une réforme fait actuellement l'objet de négociations entre l'Association des municipalités de l'Ontario et le gouvernement provincial qui est représenté par un comité de ministres présidé par le ministre des Affaires municipales. Ces négociations pourraient se traduire par un réalignement des responsabilités entre les municipalités et le gouvernement provincial. Toutefois, le rapport Hopcroft a travaillé à partir de prémisses similaires et a produit des propositions selon lesquelles le gouvernement provincial aurait assumé la responsabilité complète de financement pour les services sociaux et de santé. Le gouvernement local assumant la responsabilité financière complète des services locaux «durs» tels que les routes.

L'objectif du projet de réforme de financement de l'éducation consiste à mettre au point un système qui mesurerait les besoins de ressources financières et fournirait une péréquation fiscale. Sa prémisse de base est que le système actuel ne répond pas efficacement aux besoins des étudiants. On chercherait à mettre au point un modèle qui fournirait le financement complet d'un niveau de service cible. Ce niveau de service cible serait suffisant pour atteindre les objectifs de la province en ce qui concerne l'éducation élémentaire et secondaire par rapport au système actuel qui est basé vers un niveau de dépenses «reconnues» élémentaire.

L'objectif de notre système de gouvernement local n'est pas seulement de fournir d'une manière efficace les services dont le gouvernement provincial exige la distribution. Dans notre système de gouvernement local, nous donnons beaucoup de valeur à la responsabilité, l'accessibilité et la sensibilité à la collectivité que peuvent fournir les gouvernements locaux. Ce sont ces valeurs qui doivent parfois être prises en ligne de compte lorsque l'on examine les implications de centralisation dans le but d'améliorer la qualité des services et l'accès à ces services sur une base uniforme dans l'ensemble de la province. Le fait de rendre le gouvernement local plus efficace constitue un objectif de politique publique très important qui a amené les gouvernements provinciaux à reconnaître la structure des gouvernements locaux au niveau municipal et au niveau des conseils scolaires et de s'adresser à certains problèmes de démocratie locale comme les conflits d'intérêt et le financement des campagnes.

Historiquement, les gouvernements locaux ont été la force motrice qui a permis des perfectionnements dans le niveau et la qualité d'un grand nombre de services publics. Les gouvernements locaux sont généralement plus accessibles. Ils deviennent donc souvent le point de départ de nouveaux programmes et de nouvelles techniques pour réduire les problèmes de politique publique. Ces programmes et ces techniques sont souvent repris par d'autres niveaux de gouvernement. Les problèmes allant de la pauvreté au logement et à la santé publique et au transport ont tendance à être plus visibles au niveau local. Et les services élémentaires fournis par l'entremise des gouvernements locaux - le balayage des rues, la police, les centres récréatifs, les cliniques de santé, les écoles - sont les plus

visibles de tous les services publics et ils constituent la trame à partir de laquelle se forment les quartiers locaux.

La réponse à la question du Trésorier concernant la capacité du système des impôts fonciers actuel pour répondre aux besoins de revenus des gouvernements locaux et des conseils scolaires dépend de la façon dont sont définis les rôles et les responsabilités de ces organismes.

La base sur laquelle les rôles et les responsabilités sont définis sera, bien sûr, différente pour les conseils scolaires et pour les municipalités. Les municipalités et le gouvernement provincial ont adopté comme objectif le démêlement entre le secteur provincial et le secteur municipal dans l'intérêt de l'efficacité et de la responsabilité pour la remise des services. L'éducation, en vertu du partage important des intérêts et des contributions provenant des gouvernements locaux et provinciaux, constitue un «rapport complexe». Le gouvernement provincial a la responsabilité constitutionnelle de fournir l'éducation. La municipalité locale perçoit les dollars d'impôt. Le conseil scolaire fournit le service. Ces rôles doivent, à leur tour, être reliés à une responsabilité financière.

En établissant une base plus rationnelle pour la distribution des responsabilités entre les niveaux de gouvernement, l'on doit soupeser la nécessité de tenir compte des priorités locales et des différences locales par rapport à la responsabilité provinciale concernant une distribution équitable, la disponibilité des services, l'accès aux services et le besoin de normes pour l'ensemble de la province.

RECOMMANDATION 36 - RESPONSABILITÉS PROVINCIALES ET LOCALES

Le gouvernement provincial doit fournir tous les fonds pour les services qu'elle exige. Lorsqu'un service est obligatoire mais qu'il est remis par quelqu'un d'autre, le gouvernement provincial doit avoir l'autorité de déterminer les normes et les objectifs d'équité pour les services qui s'appliquent dans l'ensemble de l'Ontario au profit de toute la population de la province et elle doit avoir la responsabilité de s'assurer :

- **que chaque personne a un accès égal aux services qui répondent aux normes exigées et qui soient conformes aux objectifs d'équité; et**
- **que le gouvernement local a, à sa disposition, des fonds suffisants pour se conformer à ces normes et remplir tous les objectifs.**

Sources appropriées de revenus pour les gouvernements locaux

À part les douanes et les droits d'accise, l'impôt foncier constitue la forme d'imposition la plus ancienne en Ontario puisque cet impôt remonte à 1793. Historiquement, l'impôt foncier était une perception volontaire imposée sur les membres d'une collectivité. Il s'agissait d'une sorte de souscription ou droits de

participation et l'impôt se distinguait de tous les autres types de souscriptions (par exemple, les souscriptions pour financer la construction des écoles locales) par le fait qu'il s'appliquait à tous les membres importants de la collectivité locale. Il était aussi distinct des autres impôts puisque les services financés à partir des droits ainsi payés étaient utilisés localement. Les impôts locaux servaient à payer à l'échelon local les tribunaux et les routes, les asiles et les écoles, la police et les égouts. L'impôt foncier est resté presque entièrement une source de revenu locale.

Le Groupe de travail pense que la politique de l'impôt foncier devrait refléter la prise de décision de la collectivité. Par la même occasion, toutefois, la politique locale de revenu doit tenir compte des intérêts provinciaux plus larges qui visent à assurer à tous les résidents de l'Ontario un accès à des services locaux adéquats à des coûts raisonnables. Il y a inévitablement une tension entre l'autonomie locale et la responsabilité locale et la nécessité de s'assurer que les services les plus importants qui sont d'intérêts provinciaux répondent à des normes acceptables ou réalisent des objectifs d'équité. Ce genre de tension soulève l'un des deux problèmes clés qui est au coeur du débat concernant la réforme du revenu local en Ontario.

L'autre question clé concerne l'équité de l'impôt. Le Groupe de travail a atteint deux conclusions importantes qui portent directement sur cette question. Tout d'abord, au niveau des ménages, il n'y a pratiquement aucun rapport entre l'impôt foncier et la capacité contributive. Deuxièmement, certains services - y compris l'éducation et l'aide sociale - sont financés d'une façon appropriée à partir de sources de revenus qui sont mieux reliées à la capacité contributive que l'impôt foncier.

Il existe trois techniques principales qui peuvent être utilisées pour atteindre nos objectifs d'égalité dans les services et d'équité dans l'impôt. L'une de ces techniques consiste à élargir l'assiette de revenu des gouvernements locaux et d'inclure des impôts qui sont mieux reliés à la capacité contributive et conviennent mieux au financement d'un certain nombre de services. La seconde technique consiste à fournir une aide accrue concernant le financement sous forme de subventions de la part du gouvernement provincial en faveur des gouvernements locaux. La troisième technique consiste à rationaliser la portée des services actuellement fournis par les gouvernements locaux et par le gouvernement provincial de façon à ce que les services qui ne sont pas financés d'une façon appropriée par les impôts fonciers soient financés par la province à partir d'une assiette fiscale plus large.

Sur le plan pratique, l'objectif politique public de fournir à la fois des services locaux qui répondent aux normes provinciales et un financement équitable de ces services ne peut pas être résolu efficacement en élargissant l'assiette de revenu locale. Il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que les collectivités qui ne peuvent pas percevoir des fonds suffisants à partir des impôts fonciers soient mieux capables de le faire à partir d'autres sources de revenus. Le financement au niveau provincial est nécessaire si l'on doit satisfaire ces objectifs. Historiquement, la pratique en Ontario a été de fournir des fonds provinciaux pour appuyer indirectement les services locaux par le truchement de la péréquation ou par des subventions d'encouragement reliées aux services et adressées aux gouvernements locaux. Plus cette aide est importante et

plus l'engagement du provincial est fort pour fournir des normes équitables de services, plus les problèmes seront importants pour l'administration et la responsabilité locales. Au cours de ces dernières années, les inquiétudes concernant les problèmes de responsabilité créés par les programmes à coût partagé ont entraîné des propositions visant à rendre le gouvernement provincial directement responsable dans les domaines clés où des normes provinciales sont désirables et de rendre les municipalités directement responsables là où les différences dans les conditions locales nécessitent des différences dans les niveaux de services.

Le Groupe de travail rejette l'idée de s'adresser aux problèmes de financement des services locaux en créant de nouveaux impôts locaux perçus sur des assiettes plus larges reliées à la capacité contributive tels que des impôts sur le revenu ou des taxes sur les ventes. À l'envers de la médaille, il y a toutefois la nécessité de résoudre les questions de justesse, de péréquation et de responsabilité soulevées par les autres choix de réforme de péréquation et de responsabilité de dépense qui sont soulevées dans ce rapport et doivent faire partie de toute réponse complète.

CONCLUSION 8 - L'IMPÔT FISCAL EN TANT QUE SOURCE DE REVENU LOCALE

Les caractéristiques suivantes de l'impôt foncier en font une source de revenu appropriée pour les gouvernements locaux :

- **la stabilité et le manque de mobilité de l'assiette fiscale;**
- **la facilité relative de l'administration et de la perception;**
- **le fait qu'il soit difficile d'éviter ce genre d'impôt;**
- **la visibilité de l'impôt pour les contribuables et le potentiel d'un lien très fort entre l'imposition et les décisions de dépenses.**

Le gouvernement provincial et l'impôt foncier

Comme on a pu le voir dans les recommandations concernant l'impôt sur la concentration commerciale et l'impôt sur les terrains, le Groupe de travail est opposé aux incursions directes du provincial dans le champ de l'impôt foncier. Les avantages naturels des impôts fonciers en tant que source de revenu locale suggèrent que cet impôt ne devrait pas être exploité directement par le gouvernement provincial.

Même sans ces incursions directes dans le champ de l'impôt foncier, le gouvernement provincial est fortement impliqué dans la détermination des impôts fonciers au niveau local. Plus d'un tiers des dépenses locales sont financées par l'entremise de subventions provinciales sous une forme ou sous une autre.

Tableau 7.

PROGRAMMES À COÛTS PARTAGÉS PROVINCIAUX-MUNICIPAUX, ONTARIO 1991-1992

Domaine de politique de transfert provincial	Provincial Part (Subventions)	Local Part (Impôts)	Fees (est.)	Total
	(millions $)			
Affaires municipales				
Subventions incond.	947			947
Subventions cond.	36			36
Autre	6			6
Éducation	5 203	6 967		12 170
Transport				
Routes	820	1 935		2 755
Transport en commun	423	215	844	1 482
Autre	10	49		59
Serv. comm. et social				
Aide sociale	2 102	366		2 468
Garderie	272	78	23	373
Établissements pour personnes âgées	345	171	263	779
Aide à l'enfance	348	80		428
Environnement	274	1 505	1 600	3 379
Santé				
Unités de santé	204	91	24	319
Autre	61	105		166
Ressources naturelles				
Autorités cons.	53	52		105
Culture et communications				
Commissions des bibliothèques	43	352	13	408
Tourisme et récréation	53	1 071	289	1 413
Total	**11 200**	**13 037**	**3 056**	**27 293**

Le système actuel de financement du gouvernement municipal est compliqué par l'existence de plus de 100 programmes pour le partage des coûts de certains services entre les gouvernements municipaux et le gouvernement provincial. Environ 30 % des dépenses totales d'exploitation du municipal sont financées par des subventions provinciales. Ce mélange de responsabilités provinciales et locales rend difficile aux deux niveaux de gouvernement de planifier et d'établir des priorités; ce système sert de véhicule pour faire retomber les responsabilités financières sur le gouvernement local et fournit une impression de confusion à l'électorat envers lequel les deux niveaux de gouvernement sont sensés être responsables.

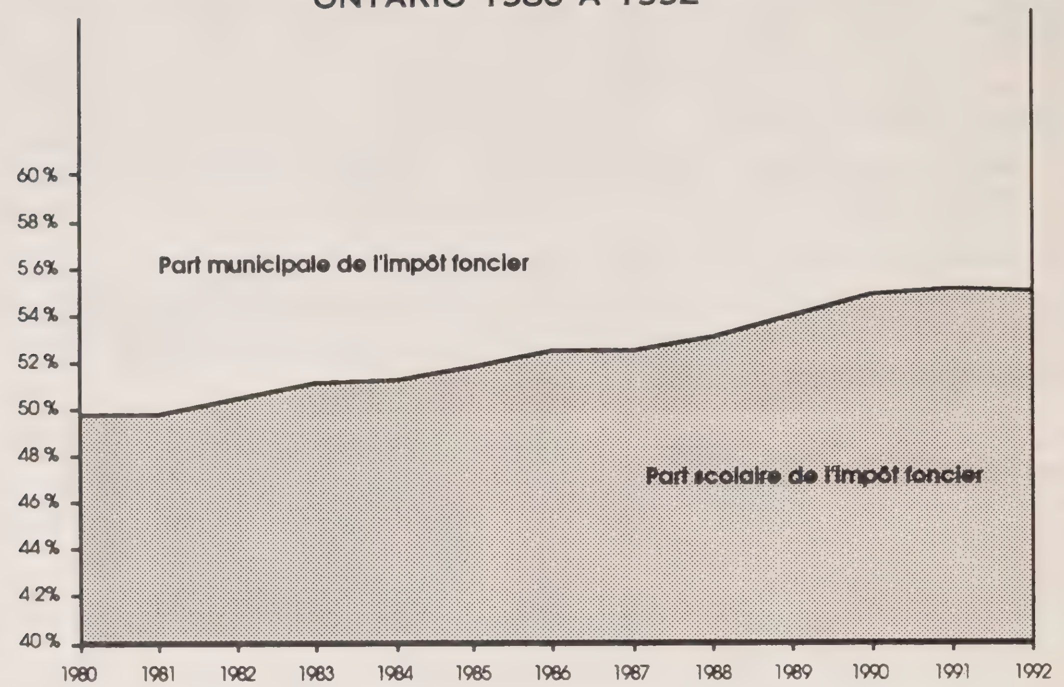
La gamme complète de programmes à coût partagé et de programmes de péréquation fiscale au niveau municipal et le système de péréquation fiscale dans l'éducation ont pour effet d'estomper toute distinction entre les responsabilités locales et les responsabilités provinciales.

Cet entremêlement des responsabilités donne au gouvernement provincial une influence indirecte sur les taxes locales. En 1990, les impôts fonciers pour les «dépenses reconnues» s'élevaient à environ 63 % des impôts fonciers de l'éducation. En réalité, 63 % des prélèvements pour l'éducation étaient en quelque sorte déterminés par le gouvernement provincial à la suite des opérations de formule de subventions. Lorsque les formules de financement changent, ces changements ont un effet immédiat sur les niveaux des impôts locaux.

Durant les années 1980, le fait que les subventions provinciales n'ont pas réussi à progresser à la même allure que les coûts a entraîné une augmentation de la part des impôts fonciers consacrés au financement de l'éducation. Cette part est passée de 48 % des dépenses d'exploitation en 1980 à 61 % en 1990. Ce transfert de la responsabilité fiscale a été le principal facteur qui a contribué au changement dans le partage des impôts fonciers qui était environ à 50 % pour l'éducation/50 % pour le municipal au début de la décennie et qui est devenu maintenant 55 % pour l'éducation/45 % pour le municipal à la fin de la décennie.

Graphique 32

PART DE L'ÉDUCATION ET DU MUNICIPAL DANS L'IMPÔT FONCIER ONTARIO 1980 À 1992



Bien que l'influence du provincial soit moins directe dans des programmes municipaux comme l'aide sociale générale, la province, en exigeant que les municipalités financent une partie des programmes obligatoires, le gouvernement provincial détermine en réalité une partie de l'impôt foncier municipal local. De plus, étant donné que les municipalités doivent financer une portion fixe de programmes comme l'aide sociale, les décisions prises par le gouvernement provincial d'élargir l'admissibilité à l'aide sociale, ajoutées à la récession actuelle, ont eu pour effet d'accroître le montant des coûts, ce qui se traduit par des augmentations spectaculaires des impôts afin de financer ces programmes.

Les problèmes de responsabilité sont évidents en ce qui concerne la structure de financement provinciale locale. Un grand nombre de ces problèmes surviennent dans le contexte d'autres études portant sur les rapports entre la province et les gouvernements locaux qui sont actuellement en cours et nous le mentionnerons un peu plus loin dans ce rapport. Compte tenu de la portée de l'implication du gouvernement provincial dans le secteur local général, il est peu probable que ces études entraîneront une séparation complète des rôles du gouvernement provincial et des gouvernements locaux. On peut s'attendre toutefois à ce que de tels efforts permettent de clarifier les responsabilités.

RECOMMANDATION 37 - PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Bien que les impôts fonciers soient payés aux municipalités et aux conseils scolaires, les politiques et les lois provinciales et fédérales déterminent en réalité une partie importante de la facture. Pour améliorer et clarifier les responsabilités, cette situation doit être reconnue et elle doit être expliquée clairement aux contribuables qui doivent payer les impôts fonciers.

Solution de rechange aux impôts fonciers en tant que source locale de revenu

L'impôt foncier présente un certain nombre de caractéristiques qui le rendent très approprié comme source de revenu locale, tel que mentionné un peu plus tôt. Par la même occasion, les critères d'équité semblent indiquer que l'impôt foncier ne constitue pas la meilleure source de revenu au niveau local pour des services qui ont tendance à redistribuer le revenu et ont un effet débordant sur l'éducation et l'aide sociale. Certains ont même suggéré que pour résoudre ce problème, on pourrait donner aux municipalités un accès direct à d'autres types d'impôt et de taxes tels que l'impôt sur le revenu, les taxes de ventes et les charges sociales.

Le Groupe de travail a envisagé cette approche et l'a rejetée pour deux raisons importantes. Tout d'abord, un grand nombre des caractéristiques qui font des impôts fonciers une source appropriée de revenu pour le gouvernement local n'existent pas dans le cas d'un impôt local sur le revenu, d'une taxe locale sur les ventes et des charges sociales locales. Ces assiettes fiscales sont plus mobiles en raison des différences de taux d'imposition, ce qui permettrait d'éviter facilement les taxes locales sur ces bases. De plus, étant donné que ces champs d'imposition sont occupés d'une façon substantielle par les gouvernements fédéral et provinciaux, ils ne seraient pas aussi visibles pour les contribuables locaux.

Deuxièmement, en donnant aux gouvernements locaux un accès à des impôts reliés à la capacité contributive on ne ferait rien pour résoudre le problème d'équité dans l'accès aux services. Ce problème survient parce que certaines municipalités n'ont pas l'assiette d'évaluation nécessaire pour fournir les niveaux de service rendus obligatoires par le provincial. En général, il n'y a aucune raison en général de croire qu'un revenu local basé sur l'impôt sur le revenu, les taxes de ventes ou les charges sociales correspondrait mieux aux besoins de l'Ontario que les revenus tirés de l'impôt foncier.

RECOMMANDATION 38 - IMPÔTS SUR LE REVENU, TAXES DE VENTES ET CHARGES SOCIALES

Les gouvernements locaux ne devraient pas avoir le pouvoir de promulguer localement des impôts sur le revenu, des taxes de ventes ou des charges sociales.

Le Groupe de travail a envisagé aussi un impôt local sur les logements provisoires (taxe sur les hôtels et motels) comme autre source possible de revenu. Une telle taxe a soulevé certaines inquiétudes particulièrement en ce qui concerne le principe de permettre aux municipalités de financer une plus grande partie de leurs coûts des

services locaux sur des non résidents et sur l'impact possible que pourrait avoir une taxe supplémentaire sur l'industrie du tourisme. On a pu remarquer aussi que les installations commerciales pour les logements provisoires étaient déjà imposées plus fortement que les autres opérations commerciales étant donné que ces installations ne bénéficient pas du taux d'impôt résidentiel plus faible sur les espaces vacants.

RECOMMANDATION 39 - TAXES SUR LES HÔTELS ET MOTELS

Les gouvernements locaux ne devraient pas obtenir le droit de promulguer des taxes locales sur les hôtels et les motels.

L'impôt par tête est un impôt forfaitaire sur chaque résident, quelles que soient les circonstances personnelles. Par définition, cet impôt n'a absolument aucun rapport avec la capacité contributive du contribuable et n'a aucunement l'intention d'avoir un rapport quelconque avec les avantages reçus à partir des services locaux. Lorsque l'impôt par tête a été introduit pour remplacer les impôts fonciers en Grande-Bretagne dans les années 1980, il a entraîné une véritable révolution contre cet impôt et a précipité la chute de Margaret Thatcher comme premier ministre par son caucus parlementaire. Cet impôt fut supprimé par la suite et un impôt foncier combiné et modifié a depuis été réintroduit.

RECOMMANDATION 40 - IMPÔTS PAR TÊTE

Les impôts par tête ne sont pas acceptables sur les bases de l'équité pour remplacer les sources de revenu des gouvernements locaux.

Flexibilité dans les politiques fiscales locales

La question prépondérante en ce qui concerne l'autorité politique locale sur l'impôt foncier est la mesure avec laquelle il est approprié que le rapport entre les impôts fonciers sur différents types de propriétés à l'intérieur d'une communauté puisse varier. Un système d'imposition qui aurait le même rapport parmi les taux d'imposition à travers la province imposerait toutes les classes de propriétés dans une communauté donnée au même taux réel. Les taux d'imposition diffèrent au sein des collectivités à la suite des différences dans les services locaux et dans la richesse générale de l'évaluation, mais au sein de la collectivité, le taux d'imposition sur chaque classe de propriété, relativement au taux d'imposition sur d'autres classes de propriétés, serait le même. Un système d'imposition qui permettrait aux rapports de taux d'imposition de varier laisserait les taux d'imposition sur une classe de propriété de varier par rapport aux taux d'imposition sur les autres classes de propriétés entre les collectivités. Par exemple, dans un système à rapport variable, une collectivité pourrait décider d'imposer les propriétés commerciales à un taux plus élevé que les propriétés industrielles; une autre collectivité pourrait décider d'imposer les propriétés commerciales à des taux moins élevés que les propriétés industrielles.

Le Groupe de travail a recommandé que l'on permette aux taux d'imposition relatifs de varier à l'intérieur de certaines bandes établies par le gouvernement provincial et entre les classes établies par le gouvernement provincial. Une autre question envisagée concerne ce que l'on entend par «local» lorsque l'on se réfère à la flexibilité de la politique d'impôt foncier local. Est-ce que «local» veut dire les municipalités du palier inférieur, les municipalités du palier supérieur ou les conseils scolaires?

Deux des principales considérations lorsqu'il s'agit de déterminer quels sont les gouvernements locaux qui devront avoir l'autorité pour exercer des politiques d'imposition sont les suivantes : quels objectifs favorise-t-on en appuyant l'autorité locale; quels sont les principaux problèmes qui doivent être résolus lorsque l'on conçoit une politique de ce genre.

L'un des principaux objectifs du Groupe de travail en recommandant qu'une distinction très nette soit faite entre l'assiette d'évaluation et les politiques d'imposition qui s'appliquent à cette assiette était de faciliter la tâche des contribuables lorsqu'ils veulent comparer leurs impôts à ceux des autres parties de l'Ontario et des collectivités voisines. Bien que la politique d'imposition qui permet au système fiscal d'être différent entre les municipalités constitue un certain obstacle à cet objectif, le système devrait réduire les possibilités de confusion en décidant qu'il y a une seule autorité locale qui puisse faire une politique d'imposition au niveau local. Une seconde considération se rapporte spécifiquement à l'application des différentes politiques d'imposition au niveau municipal du palier inférieur. Une politique qui permettrait l'application de différentes politiques d'imposition au municipal du palier inférieur rendrait difficile le fonctionnement de programmes de péréquation uniformes et fiables au niveau provincial et compliquerait les relations financières parmi les municipalités du palier inférieur avec une juridiction du palier supérieur (soit une municipalité du palier supérieur soit un conseil scolaire qui s'étend sur plus d'une juridiction municipale du palier inférieur). Si toutes les institutions des gouvernements locaux qui englobent plus d'un gouvernement municipal de palier inférieur avaient les mêmes limites, il pourrait s'agir d'un argument de poids pour confier les politiques et l'administration de l'impôt à une municipalité du palier supérieur. Tout au moins, une politique de taux d'imposition souple doit établir une base pour coordination des politiques d'imposition parmi les juridictions locales qui constituent une partie des municipalités du palier supérieur et les conseils scolaires.

L'exercice d'une politique fiscale indépendante au niveau local permet de créer des incitatifs pour des individus ou des corporations afin qu'ils déménagent dans une juridiction plutôt que dans une autre. Ceci pourrait créer un «véritable système de quêteux» qui pourrait mettre les diverses collectivités les unes contre les autres si la décision d'emménager est faite sur la base de la politique fiscale plutôt qu'en tenant compte des différences réelles des caractéristiques économiques et/ou sociales de la collectivité, comme la compétence de la main-d'oeuvre ou son niveau d'instruction ou encore la présence d'industries complémentaires dans la juridiction. Dans les recommandations de ce rapport, nous avons déjà fait connaître notre point de vue

au sujet des abattements d'impôt pour le développement économique. Le Groupe de travail est donc opposé au système de «boni» basé sur l'impôt sous toutes ses formes. Des «bandes» établies par le provincial et à l'intérieur desquelles les rapports des taux d'imposition pourraient varier et les classes pourraient aussi varier dans la même proportion devraient être mises sur pied de façon à exercer un contrôle pour limiter l'étendue de ces sources de problèmes éventuelles.

Quel gouvernement «local»

La question de savoir quel gouvernement local devrait exercer la politique fiscale soulève un certain nombre de questions difficiles au sujet du rapport entre les diverses juridictions locales (municipalités de paliers supérieur et inférieur, conseils scolaires, organismes à objectif spécial) qui se partagent l'assiette fiscale locale.

- Quelles juridictions locales devraient pouvoir exercer la politique fiscale?
- Est-ce que différentes politiques peuvent être exercées par différentes juridictions partageant la même assiette fiscale?
- Si une seule juridiction a le droit d'exercer la flexibilité de politique fiscale, est-ce que la politique fiscale de cette juridiction affectera le potentiel de perception des revenus des autres juridictions?
- Quelles sont les implications sur la responsabilité politique et financière, la simplicité, la transparence et l'équité parmi les contribuables et les juridictions?
- Quel serait l'impact de l'exerce des pouvoirs de politique fiscale locale sur les programmes de péréquation du provincial?

L'objectif recherché en structurant les responsabilités de politique fiscale pour le financement des gouvernements locaux devrait être de produire des politiques fiscales qui sont simples, faciles à comprendre, visibles, justes, uniformes, explicites et aussi équitables que possible. En se basant sur ces considérations, le Groupe de travail a conclu que l'administration de l'impôt devrait rester une responsabilité des municipalités du palier inférieur et que l'autorité de politique fiscale devrait rester avec le niveau de gouvernement qui est responsable de l'administration fiscale.

RECOMMANDATION 41 - QUEL GOUVERNEMENT LOCAL DEVRAIT EXERCER LES POUVOIRS DE TAXATION[46]

Les conseils scolaires ne devraient pas avoir de pouvoirs de percevoir des impôts, ni participer à l'évaluation ou à la perception des impôts sauf dans les régions de l'Ontario où le conseil scolaire est l'autorité chargée de la perception des impôts.[47]

Les rapports de taux au millième devraient être établis au niveau du palier inférieur. Un mécanisme conçu pour atteindre un consensus devrait être mis au point afin de déterminer la politique fiscale avec les municipalités du palier supérieur et les conseils scolaires;

Pour que le système fiscal soit plus responsable, les renseignements sur les factures d'impôts devraient clairement établir qui est responsable de l'impôt et dans quelle proportion. Ceci impliquerait, par exemple, l'établissement très net de la portion du taux au millième déterminée par le provincial pour l'éducation comme poste bien distinct du taux déterminé localement.

Les abattements d'impôt et le développement économique

En 1962, le gouvernement provincial a promulgué une loi pour empêcher les municipalités d'offrir des incitatifs financiers aux nouvelles entreprises ou aux entreprises déjà en place. L'Article 111 de la *Loi sur les municipalités (1990)* interdit toute forme de gratifications municipales pour les entreprises, y compris :

- donnée/prêtée toute propriété municipale ou argent;
- emprunt garanti;
- location ou vente de propriétés municipales en dessous de la valeur marchande équitable;
- exemption totale/partielle de toute perception, frais ou droits
- entreprises en participation avec le secteur privé pour des objectifs publics.

Le contexte économique actuel est très différent de ce qu'il était en 1962 lorsqu'une interdiction très stricte contre les gratifications avait dû être promulguée. Les

46 Cette recommandation devrait être lue en conjonction avec la recommandation 2 - Flexibilité de politique d'imposition pour les gouvernements locaux qui traite de la question de politique fiscale portant sur la justesse de la flexibilité en principe. Cette recommandation traite de la question bien précise de savoir quelles institutions des gouvernements locaux devraient exercer cette flexibilité politique.

47 Les conseils scolaires séparés en Ontario ont le droit constitutionnel de percevoir des impôts. Ils ont choisi de ne pas exercer ce droit. Les conseils scolaires séparés font confiance pour cela aux gouvernements municipaux en tant que percepteurs d'impôt comme le font les conseils scolaires publics. En ce qui a trait aux conseils scolaires séparés, cette recommandation devrait être prise comme une recommandation aux conseils scolaires de continuer à percevoir leurs revenus d'impôts fonciers par l'entremise des municipalités.

conditions économiques actuelles de l'Ontario sont plus faibles qu'elles ne l'ont été à n'importe quel moment depuis les années 1930, alors que la concurrence pour attirer les entreprises de la part d'autres juridictions, et particulièrement des municipalités américaines, reste intense. Certaines municipalités de l'Ontario ont réclamé des changements à la législation antigratification de façon à leur permettre de faire concurrence à d'autres juridictions pour attirer ou conserver les entreprises et appuyer leurs priorités pour le développement des entreprises et les entreprises en participation avec le secteur privé.

L'objectif original qui était d'empêcher une concurrence auto-destructive entre les municipalités et qui a été à la base de la législation de 1962 est un objectif louable. Les exemples que nous avons des États-Unis semblent indiquer que la pratique d'offrir des abattements d'impôt a contribué à l'érosion de l'assiette d'imposition locale et a affecté la façon dont les gouvernements locaux sont en mesure de fournir une infrastructure économique suffisante. Robert Reich, un économiste américain, spécialisé dans les entreprises rapporte que la pratique très suivie des gratifications aux États-Unis au cours de ces dernières décennies a entraîné une baisse de la part des affaires dans les revenus d'impôt foncier, cette part étant passée de 45 % en 1957 à tout juste 16 % en 1991.[48] Le Michigan estime que le montant des taxes municipales auquel les municipalités ont renoncé par le truchement d'abattements d'impôt foncier dans cet état s'élève à plus de 150 millions $ par an.

M. Reich prétend que l'utilisation des gratifications aux États-Unis a, en réalité, eu un effet destructeur sur la viabilité économique de l'industrie américaine en affectant la capacité des gouvernements locaux à financer l'éducation et les investissements d'infrastructure qui sont de prime importance lorsqu'il s'agit de faire concurrence dans l'économie mondiale moderne.

Les restrictions sur les abattements d'impôt sont certainement désirables. Toutefois, les règles actuelles contre les gratifications sont tellement strictes qu'elles ne permettent absolument pas aux gouvernements locaux de poursuivre des objectifs légitimes et désirables de développement économique. Par exemple, certaines municipalités se sont rendu compte que l'interdiction de gratification empêche la création d'initiatives publiques et privées conjointes ou des co-entreprises reliées à des objectifs publics qui ne sont pas en eux-mêmes des entreprises commerciales. Cet argument semblerait indiquer que l'on devrait peut-être prendre une approche plus pragmatique et plus souple qui tiendrait en ligne de compte la question du dénominateur commun le plus bas que représente la concurrence tout en permettant des politiques qui favoriseraient le développement économique au niveau local.

Ce rapport n'essaie pas de résoudre la question de la façon dont les gouvernements locaux et le gouvernement provincial peuvent fournir d'une façon efficace des programmes pour le développement économique. Nous nous concentrons sur l'utilisation du système fiscal pour fournir des incitatifs de développement économique. En principe, les questions de politique fiscale soulevées par les

48 Robert B Reich, «Training a skilled work force»; Dissent; Winter 1992, p. 43

abattements d'impôt pour le développement économique sont similaires aux questions soulevées par les exemptions d'impôts. Le tout se joue sur les questions de responsabilité et d'équité.

Le problème de responsabilité en ce qui concerne les concessions fiscales dans un but précis serait qu'il s'agit de coûts invisibles. Les gratifications constituent une forme de dépense fiscale implicite. Une fois en place, les incitatifs fiscaux n'entrent généralement pas dans les budgets annuels et dans le processus de planification ne sont pas rapportés dans les états financiers annuels du gouvernement. Bien que les abattements d'impôt aient le même effet sur les contribuables que les dépenses directes puisque les impôts de ceux qui ne bénéficient pas de ces abattements augmentent, les coûts restent cachés.

Les abattements d'impôt soulèvent aussi d'importantes questions d'équité. Pour être efficaces, les abattements doivent faire une distinction entre les compagnies sur une base quelconque. Par exemple, les abattements pourraient s'appliquer à des compagnies qui appartiennent à certaines industries et pas à d'autres, à de nouvelles entreprises plutôt qu'à des entreprises déjà établies ou à des compagnies qui viennent de l'extérieur de la province mais pas à des compagnies qui déménagent à l'intérieur de la province. Ces distinctions créent une certaine injustice. Les entreprises déjà installées dans la municipalité qui offre des abattements pour inciter les compagnies à emménager s'aperçoivent qu'elles subventionnent elles-même leur propre compétition. Les contribuables résidentiels seront obligé de subventionner les entreprises au moyen d'impôts fonciers plus élevés sur le reste de l'assiette fiscale, ils auront à payer des redevances des usagers plus élevées ou recevront des services réduits. Les abattements d'impôt peuvent avoir un effet négatif en incitant les entreprises qui sont déjà en place à déménager autre part pour éviter les impôts plus élevés qui sont causés par les abattements offerts aux nouvelles entreprises.

La stabilité des revenus municipaux est affectée par les exemptions et les abattements d'impôt. Lorsque toutes les municipalités utilisent les mêmes outils de gratification, les avantages créés par une municipalité pour les industries déjà en place ou les futures industries donneront lieu à une offre similaire de la part de municipalités concurrentes et l'attrait de la gratification sera ainsi annulée. En créant une concurrence fiscale parmi les municipalités de l'Ontario, les abattements d'impôt affecteraient une source importante de revenus locaux et mettraient en danger la stabilité financière et la viabilité économique de toutes les municipalités.

Toutefois, les collectivités qui ne possèdent qu'une seule industrie ont présenté des arguments très forts en faveur des incitatifs locaux. Dans un tel cas, les arguments se rapportant à la concurrence ont moins d'importance et l'enjeu pour la collectivité est beaucoup plus élevé. La fortune économique de ces collectivités peut être reliée directement à la santé financière d'une seule industrie. La décision de déménager serait désastreuse pour l'économie locale. En conséquence, on prétend que les incitatifs pourraient être offerts par ces collectivités même si le principe ne peut pas s'appliquer dans la province d'une façon générale.

Il existe un certain nombre de solutions de rechange aux abattements d'impôt et celles-ci pourraient jouer un rôle important dans le développement économique local et provincial sans affecter pour cela la situation financière locale. Ces mesures, qui sont toutes actuellement interdites par les restrictions actuelles sur les gratifications, comprennent :

- prêts d'investissement avec des conditions favorables, des entreprises conjointes ou autres mesures nécessitant une évaluation ou une implication municipale plus active avec l'entreprise;
- des programmes pour encourager la création d'ententes régionales qui fourniraient des incitatifs en vue d'une collaboration parmi les entreprises, les syndicats et le gouvernement local; et
- des gratifications d'aménagement de la collectivité et des fonds pour des prêts par la collectivité.

Le développement économique constitue une question complexe et la responsabilité n'est pas facilement divisée parmi les différents niveaux de gouvernement. De nombreux facteurs déterminants aux différents niveaux peuvent être intégrés pour influencer le développement économique au niveau local. Les facteurs clés qui influencent les affaires et l'industrie - les taux d'intérêt et les taux de change, les politiques commerciales, les politiques de formation, etc. - sont encore plus du ressort des gouvernements provinciaux et fédéral que des politiques locales. Il serait trompeur de supposer que le développement économique local puisse être réalisé à partir de politiques qui auraient leur origine au niveau local seulement.

RECOMMANDATION 42 - ABATTEMENTS D'IMPÔT POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les gouvernements locaux ne devraient pas avoir le droit d'offrir des abattements d'impôt foncier pour le développement économique.

Les restrictions provinciales sur les gratifications devraient être élargies de façon à permettre la mise au point de techniques coopératives et pragmatiques de la part des gouvernements locaux et de la part du gouvernement provincial grâce auxquelles les municipalités pourraient adopter des méthodes novatrices en vue d'associations publiques/privées et qui permettraient au gouvernement provincial et aux municipalités de profiter des instruments de développement économique de la collectivité tels que des gratifications d'aménagement.

Ceci permettrait, par exemple, des incitatifs offerts pour encourager une industrie importante à rester ou à s'installer dans une ville qui n'a qu'une seule industrie ou une seule industrie dominante, cela sous certaines circonstances.

Les politiques fiscales locales établies à l'intérieur de «bandes» de taux d'imposition prévues par le gouvernement provincial devraient être surveillées pour s'assurer qu'elles ne deviennent pas les véhicules d'abattements d'impôt concurrentiels à grande échelle.

Administration

«Les impôts, c'est ce que nous payons pour une société civilisée»[49]

Cette déclaration du juge de la Cour suprême des États-Unis, Oliver Wendell Holmes, qui est très souvent citée établit un point de base au sujet du rôle de la fiscalité - c'est-à-dire que dans une société démocratique, les impôts ne sont pas un «fardeau» qui peut être dissocié des services qu'ils servent à payer. Les impôts paient pour les choses que nous avons décidé de fournir collectivement de façon à appuyer la société en général.

Cela donne aussi une nouvelle dimension à la perception populaire de l'équité fiscale. Au niveau de l'individu, un système fiscal n'est pas équitable si la distribution des obligations de payer l'impôt ne se conforme pas aux principes communément acceptés d'équité. Ces principes sont à la base des recommandations du Groupe de travail en ce qui concerne les changements à apporter au système de revenu local en Ontario. Mais le lien qu'il y a entre les taxes et les services laisse supposer que pour la société dans son ensemble, les impôts ne sont pas équitables si nous n'en tirons pas les services ou les programmes que nous désirons.

49 Compania de Tabacos v. Collector 275 US 87 p. 100 (1927)

Le lien entre les impôts que nous payons et les services que nous recevons constitue principalement un problème politique et non pas, strictement parlant, un problème d'équité fiscale. Cela soulève un point délicat puisque nous nous demandons alors si les gens que nous avons élus nous représentent réellement et si nos institutions politiques sont en mesure de concrétiser d'une façon efficace nos désirs collectifs. Ces questions délicates ne sont pas uniquement opposées aux gouvernements locaux. Il s'agit aussi de questions importantes au niveau fédéral et provincial.

Au niveau national, les questions au sujet de l'efficacité de nos institutions politiques sont adressées par le truchement de la révision et du renouveau constitutionnel. *au niveau local, ces questions soulèvent la nécessité d'une révision ou d'un renouvellement de la structure et du système de fonctionnement des municipalités et des conseils scolaires.

Il ne fait aucun doute que le lien entre les impôts et les services au niveau local constitue un point délicat en Ontario. Nous avons 832 gouvernements municipaux en Ontario. La récession a exercé une pression énorme sur les finances des petites municipalités non seulement à cause des pressions qui s'exercent sur les revenus mais aussi parce que le gouvernement provincial a transféré une partie de ses responsabilités de financement. La répétition et le manque d'efficacité ainsi que la concurrence et le manque de coordination - entre le provincial et les gouvernements locaux, entre les municipalités voisines et entre les municipalités du palier inférieur et du palier supérieur - que l'on pouvait encore tolérer dans des circonstances économiques plus favorables, donnent naissance maintenant à une controverse politique en ces temps difficiles. Il devient de plus en plus évident, par exemple, que les petites municipalités voisines ne peuvent pas toujours se permettre d'avoir leur propre équipement et leur propre personnel. Il y a un besoin critique pour une plus grande coopération afin de réduire les coûts. Le personnel municipal doit aussi être formé à un niveau plus élevé de façon à pouvoir traiter de questions de plus en plus complexes auxquelles les gouvernements municipaux doivent faire face dans les domaines comme la planification et l'aménagement qui affectent directement les besoins et les services locaux.

Dans les régions rurales de l'Ontario, des années de migration vers l'extérieur et le déclin de l'économie agricole ont exercé des pressions sur un système qui n'était pas conçu pour cela à l'origine. Les modèles de réforme de gouvernements locaux qui sont tout à fait valables pour les régions urbaines de l'Ontario soulèvent une résistance très forte dans les régions rurales. En conséquence, des problèmes financiers et d'administration très sérieux persistent.

Les grandes unités de gouvernement dans la zone du «fer à cheval doré» de l'Ontario qui ont pour but de planifier la planification et de rendre plus efficace l'aménagement des infrastructures ne remplissent plus cette fonction. Des organismes non élus comme le Comité de coordination de la zone du Grand Toronto ont été créés pour faciliter la coordination.

Des organismes à buts spéciaux constituent une menace importante à la responsabilité proprement dite et à la responsabilité fiscale en particulier. Bien que l'on ait pu connaître un certain progrès dans la réduction de leur nombre et bien que les autres aient été placés sous un contrôle plus démocratique, l'indépendance relative de ces organismes reste toujours un problème. En outre, des suggestions sont faites régulièrement en vue de la création de nouveaux organismes à buts spéciaux qui auraient les mêmes problèmes de responsabilité que les organismes non élus que nous avons déjà au niveau local.

Les questions dans le domaine de l'éducation sont également très délicates. La répétition des services à la fois visibles (transport) et invisibles (croissance dans le personnel administratif) sape la confiance du public dans un système qui ne semble pas leur en donner pour leur argent. Des changements récents dans l'administration et les droits à l'éducation ont rendu les systèmes parallèles traditionnels beaucoup plus apparents au public. Les liens traditionnels dans l'Ontario entre les droits, le financement et l'administration ont mis en lumière le statut et la visibilité du système des écoles séparées et ont donné lieu à des nouvelles structures d'administration pour l'éducation en langue française.

Par la même occasion, des pressions sont exercées sur les gouvernements locaux pour qu'ils fournissent un plus grand nombre de services. Le manque d'équilibre dans les ressources mises à la disposition des enfants qui reçoivent leur instruction dans les conseils scolaires à évaluation pauvre et à évaluation riche a souligné encore plus la question d'équité pour notre système d'éducation. De plus, les «nouveaux problèmes économiques» qui mettent l'accent sur la formation, la qualité de la main-d'oeuvre et la polyvalence des travailleurs ont entraîné un examen approfondi des normes d'éducation. Au sein des municipalités, il existe un besoin croissant pour des investissements dans l'infrastructure afin de régler les questions environnementales. Les attentes concernant les niveaux de service ont tendance à s'inspirer des normes qui sont appliquées dans les régions urbaines de l'Ontario. Les gouvernements locaux sont appelés à fournir des services de meilleure qualité en plus grande quantité et d'une façon plus efficace.

Finalement, le nombre élevé d'acclamations dans les élections locales et le nombre très faible des électeurs qui se rendent aux urnes soulèvent des inquiétudes sérieuses concernant la santé des institutions démocratiques locales en Ontario.

Certains de ces points délicats font l'objet de discussions actuellement entreprises par le gouvernement provincial dans un grand nombre d'études qui se rapportent aux questions de dépense des gouvernements locaux. Cependant, la question fondamentale concernant l'à-propos et l'efficacité de nos structures de gouvernements locaux pour répondre aux défis qu'ils doivent relever à l'heure actuelle ne fait pas partie de cet examen. De plus, on semble porter une attention insuffisante aux rapports entre les diverses études et leur implication en ce qui concerne la structure des gouvernements locaux.

Il semble évident, d'après le travail préliminaire effectué pour le Groupe de travail et d'après les discussions au sein du groupe même concernant les questions d'équité référées au Groupe de travail par le Trésorier que celles-ci ne peuvent pas donner lieu à une réponse complète en se référant seulement aux impôts fonciers et aux autres sources de revenu des gouvernements locaux. Il est indispensable d'avoir aussi une étude plus complète de l'efficacité de nos structures de gouvernements locaux pour relever les défis qu'ils devront confronter durant la décennie de 1990.

RECOMMANDATION 43 - L'ADMINISTRATION LOCALE

Le gouvernement provincial devrait instituer une étude complète de la structure et de l'efficacité de nos institutions de gouvernements locaux. Cette étude devrait recommander un système pour intégrer les résultats des diverses études actuellement en cours sur les responsabilités, le financement et les services des gouvernements locaux qui pourront répondre efficacement aux défis politiques et économiques auxquels doivent faire face les gouvernements locaux de cette province.

VIII. ADMINISTRATION ET TRANSITION

Il existe deux éléments principaux d'équité qui s'appliquent généralement à chaque type d'impôt. Un impôt ne sera jamais considéré comme équitable si les gens ne le comprennent pas. Et un impôt ne sera jamais considéré comme équitable si les contribuables n'ont pas un moyen ouvert et accessible pour faire appel lorsqu'ils questionnent la base même de l'impôt qu'ils doivent payer. Si l'on applique ces normes, il est bien évident que le système d'impôts fonciers en Ontario n'est pas équitable.

Du point de vue du contribuable, le système de financement des gouvernements locaux est pratiquement impénétrable. Le rôle d'évaluation par rapport à l'impôt est mystérieux. Dans la plupart des régions, trois niveaux distincts - municipal de palier inférieur, municipal de palier supérieur et conseils scolaires - établissent des portions du taux d'imposition. Les politiciens locaux blâment régulièrement le gouvernement provincial pour les augmentations d'impôt. Le gouvernement provincial accuse les politiciens locaux d'un manque de responsabilité fiscale. Pour le contribuable, l'évaluation semble être de la magie noire, en créant des chiffres qui sont difficiles à rationaliser ou que l'on ne peut pas relier à l'expérience de tous les jours. Le financement des gouvernements locaux est plein d'expressions archaïques - taux au millième, au lieu de taux d'imposition, par exemple. La *Loi sur l'évaluation foncière* est difficile à comprendre - elle est calquée sur le monde des années 1890 plutôt que sur le monde des années 1990.

Les recommandations du Groupe de travail en ce qui concerne les questions administratives ont pour but de redresser un grand nombre de problèmes que le système pose au contribuable lorsqu'il doit y faire face. Bien qu'il est vrai que les changements administratifs à eux seuls ne vont pas résoudre les problèmes du système, il est également vrai qu'un système réformé que le contribuable ne comprendra pas ou dans lequel il n'aura pas l'impression d'être traité d'une façon équitable ne réussira pas non plus à améliorer la confiance du public dans le système de financement des gouvernements locaux en Ontario.

La loi sur l'évaluation foncière

Le langage archaïque et démodé de la *Loi sur l'évaluation foncière* a fait l'objet d'un grand nombre de critiques de la part des contribuables, des municipalités et des tribunaux.

La *Loi sur l'évaluation foncière* a été amendée d'une façon décousue au cours des 90 dernières années pour réduire des questions d'évaluation et d'imposition individuelles et uniques. Bien que la loi ait été étudiée par un grand nombre de commissions, dont certaines ont recommandé des changements complets, elle n'a pas été assujettie à une transformation en profondeur. Sous de nombreux aspects, cette Loi est restée inchangée depuis qu'elle fut rédigée pour la première fois en 1904.

Ceci entraîne des difficultés pour l'application de cette loi dans la société d'aujourd'hui. Il existe des problèmes d'interprétation par les contribuables, des

incertitudes et un manque d'uniformité dans les assiettes des impôts municipaux et les tribunaux hésitent à interpréter certaines dispositions complètement démodées.

RECOMMANDATION 44 - UN NOUVEAU CADRE LÉGISLATIF POUR L'ÉVALUATION ET LA TAXATION LOCALE EN ONTARIO

La *Loi sur l'évaluation foncière* devrait être rédigée à nouveau pour tenir compte de la terminologie et de la technologie moderne.

Cette nouvelle rédaction permettrait à la *Loi sur l'évaluation foncière* de se consacrer entièrement à l'évaluation des propriétés foncières pour la taxation par les gouvernements locaux. La Loi révisée mettrait explicitement l'accent sur la politique d'évaluation, les procédures d'estimation et les questions administratives connexes.

Une nouvelle loi sur l'imposition par les municipalités devrait être promulguée de façon à régler les questions se rapportant au financement des gouvernements locaux, y compris le traitement des recettes brutes, les suppléments au rôle, les directives concernant les taux d'imposition et les exemptions fiscales.

Une nouvelle loi sur la procédure d'appels en matière d'évaluation foncière devrait être promulguée pour toutes les procédures d'appels en matière d'évaluation foncière. Ceci permettrait au public de mieux comprendre les procédures d'appels en matière d'évaluation foncière, les droits d'appels et les méthode à suivre pour obtenir d'autres appels.

Les directives et procédures utilisées par les évaluateurs lorsqu'ils estiment la valeur d'une propriété devraient être assujetties à une révision et à une approbation officielles et incorporées dans la Loi de l'évaluation foncière par des règlements. En particulier, il devrait y avoir une définition légale de ce que l'on entend par «voisinage» ainsi qu'une définition de «comparables» lorsqu'il s'agit de déterminer la base sur laquelle des propriétés peuvent être sélectionnées pour fins d'évaluation.

Le réétablissement de la base légale pour le financement des gouvernements locaux en Ontario, y compris un nouvel énoncé pour la *Loi sur l'évaluation foncière* et l'introduction de nouvelles lois traitant séparément du financement des gouvernements locaux et des appels en matière d'évaluation foncière devraient inclure un alignement simultané et parallèle de toutes les lois qui y sont rattachées ou qui seront affectées et l'abrogation des législations privées existantes qui sont redondantes ou qui seraient en conflit avec le nouveau système.

Communication avec le public

Le système d'évaluation actuel en Ontario est critiqué comme étant difficile à comprendre. Les contribuables ont aussi indiqué qu'ils connaissaient mal leurs droits

en matière d'appel et qu'ils ne savaient pas comment interjeter appel devant la Commission de révision de l'évaluation foncière. Ces critiques semblent indiquer que la pratique actuelle du ministère du Revenu de fournir des renseignements, des conseils et de l'aide aux propriétaires et aux locataires devrait être revue et améliorée.

À l'heure actuelle, le programme d'information du public du ministère du Revenu se compose de :

- Brochures d'information.
- Avis d'évaluation foncière.
- Services au comptoir et au téléphone, y compris la possibilité d'appeler sans frais et d'appeler à frais virés.
- Des sessions d'information à porte ouverte sur l'évaluation qui expliquent les méthodes d'estimation et fournissent de l'aide pour interjeter appel.
- Des interviews d'appel avant l'évaluation de façon à aider les contribuables à mesurer l'équité de leurs évaluations, à leur expliquer la procédure d'appel et de fournir de l'aide lorsqu'il s'agit d'interjeter appel pour l'évaluation foncière.
- Diverses activités pour appuyer les réunions de conseil et s'occuper des inquiétudes formulées par les groupes de contribuables et des événements connexes dans la collectivité.

RECOMMANDATION 45 - MIEUX FAIRE CONNAÎTRE AU PUBLIC LE SYSTÈME DES IMPÔTS FONCIERS

Le ministère du Revenu devrait renforcer ses activités d'information du public en :

- **Publiant un manuel sur les appels d'évaluation résidentielle.**
- **Publiant une courte liste des services d'évaluation.**
- **Créant le poste «d'ombudsman»[50] du contribuable dans chaque bureau d'évaluation régional pour s'occuper des demandes d'éclaircissement et des plaintes qui vont au-delà de la simple demande de renseignements.**

Le ministère devrait préparer une brochure expliquant les procédures d'estimation et d'appels d'évaluation. Une telle brochure devrait accompagner les envois réguliers d'avis d'estimation foncière et aux envois spéciaux destinés aux nouveaux propriétaires.

Le ministère du Revenu devrait tenir des sessions d'information annuelles sur l'évaluation avec porte ouverte dans chaque bureau d'évaluation régional et permettre au public de voir de près quelles sont les méthodes, les techniques et les pratiques d'estimation.

Gestion du processus de réévaluation

Le Groupe de travail reconnaît que les réformes du genre proposé dans ce rapport prendront un certain temps avant d'être mises en oeuvre. Dans l'entre-temps, le système actuel doit continuer de fonctionner. Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, il y a un grand nombre de réévaluations qui sont actuellement en cours. Des changements sont nécessaires pour leur permettre de fonctionner d'une façon plus efficace.

Le ministère du Revenu offre trois programmes de réévaluation aux municipalités et aux conseils scolaires situés dans les territoires de la province non organisés en municipalités. Ces trois programmes de réévaluation sont :

- La réévaluation locale par classe de propriété.
- La réévaluation locale à la pleine valeur marchande.
- L'évaluation régionale/de comté.

---

50 L'expression «ombudsman» n'est pas utilisée ici pour suggérer que cette fonction devrait être réalisée par le bureau d'Ombudsman ou que cette fonction devrait être séparée administrativement du ministère du Revenu. Le terme est utilisé pour suggérer le rôle d'une personne qui sera du «côté du contribuable» dans chaque bureau régional d'évaluation. On s'attend à ce que ce rôle puisse être rempli par un membre du bureau d'évaluation régional et que la réalisation efficace de cette fonction réduirait en réalité les coûts en simplifiant les rapports entre les contribuables et les services d'évaluation.

Certains se sont inquiétés du fait que ces programmes ne sont pas très bien compris par les petites municipalités et par le public en général.

Ces programmes sont offerts aux municipalités sur une base volontaire. Ceci permet aux municipalités d'exercer une autonomie locale, en choisissant d'appliquer le programme de réévaluation qui correspond le mieux à leurs conditions, réalités et préférences locales.

Toutefois, il y a une clause de mise à jour obligatoire de quatre ans pour les réévaluations de régions et de comtés. Par mesure politique, le ministère du Revenu prépare seulement une étude d'impact de l'impôt pour qu'elle soit étudiée et prise en considération par la municipalité après que celle-ci ait envoyé une demande officielle par l'entremise d'une résolution officielle de son conseil. Le ministère du Revenu présente alors les résultats de l'étude sur l'impact fiscal à la fois au(x) conseil(s) qui en a (ont) fait la demande et aux membres nommés du bureau. Finalement, une réévaluation volontaire sera exécutée à la suite d'une seconde résolution définitive par le conseil qui en fait la demande.

Il n'y a pas de date limite pour une décision par le conseil qui en a fait la demande si oui ou non il désire continuer avec une réévaluation et il n'y a pas d'exigences spéciales concernant les informations à fournir au public, ce qu'il doit être divulgué ou le processus à suivre.

Cela cause souvent une incertitude auprès du public ainsi que des délais administratifs et rend difficiles aux contribuables résidentiels et commerciaux de tirer des plans pour des augmentations d'impôt.

RECOMMANDATION 46 - RÉFORME DE L'ÉVALUATION DANS L'INTÉRIM

Le ministère du Revenu devrait consulter l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) et les associations de conseils scolaires pour mettre au point un programme de services et de droits concernant les services et les procédures de réévaluation pour la réforme de l'évaluation, y compris la divulgation des renseignements auprès du public et les procédures de participation, des dispositions de temporisation pour les décisions de réévaluation municipale et des activités d'information publique conjointes.

Appels des évaluations

Rendre le processus d'appel des évaluations plus accessible et plus facile à comprendre pour le public est d'une importance cruciale si l'on veut améliorer l'efficacité et la crédibilité du système au complet. La Commission de révision de l'évaluation foncière s'est développée à partir du Tribunal de révision, le premier mécanisme d'appel d'évaluation. La principale responsabilité du Tribunal de révision consistait à résoudre les plaintes concernant le montant des évaluations. Rien n'obligeait les personnes qui siégaient au Tribunal de révision d'être expertes dans l'estimation foncière bien que les membres étaient souvent choisis à cause de

leur attitude de bon sens envers ces questions. Lorsque les questions étaient simples, le manque de procédure officielle ne portait pas atteinte à une détermination équitable de la valeur de propriété. La Commission de révision de l'évaluation foncière a été établi en 1970 avec la même responsabilité que les Tribunaux de révision qui l'avaient précédé, en empruntant le même «caractère officieux» et les mêmes «procédures simples» du Tribunal de révision. La Commission des affaires municipales de l'Ontario considère les appels provenant des décisions de la Commission de révision de l'évaluation foncière et constitue l'organisme de décision finale sur les questions de fait. Les questions de loi sont résolues par les tribunaux.

Étant donné que la Commission de révision de l'évaluation foncière n'est pas un tribunal à proprement parlé, les appels concernant les décisions de la Commission de révision de l'évaluation foncière sur les plaintes d'évaluation auprès de la Commission des affaires municipales de l'Ontario entraînent la présentation complète de la plainte. Dans de nombreux cas complexes, les parties de la plainte demandent simplement à la Commission de révision de l'évaluation foncière de confirmer l'évaluation originale, de façon à accélérer la progression afin d'obtenir une détermination finale par la Commission des affaires municipales de l'Ontario.

Les questions qui donnent lieu à des plaintes d'évaluation peuvent aller d'un changement de désignation de soutien scolaire d'un contribuable aux problèmes complexes d'expertise impliquant des dizaines de millions de dollars en évaluations et des millions de dollars en impôts fonciers. En tant qu'organismes de plaintes du premier niveau, la Commission de révision de l'évaluation foncière doit maintenir un équilibre délicat entre la nécessité d'avoir une capacité technique pour résoudre les questions complexes et le besoin de conserver un milieu dans lequel les plaignants qui ne sont pas des experts peuvent présenter leurs cas simplement et efficacement. Le système actuel n'offre pas un équilibre approprié.

En se basant sur leurs propres expériences, les contribuables ont indiqué que la Commission de révision de l'évaluation foncière manque de connaissances et de compréhension du système et que cette Commission est incapable de résoudre les questions cruciales. Souvent, les fonctionnaires du ministère du Revenu sont les seules personnes présentes aux audiences qui comprennent le système. En conséquence, les adjudicateurs ont tendance à se référer à l'expertise de ces fonctionnaires.

Ceci rend le processus inefficace et sape sa crédibilité auprès des contribuables participants. Les retards dans le processus affectent la crédibilité du système et imposent un fardeau administratif inutile sur les plaignants en exigeant la présentation de nouvelles plaintes pour chaque année d'évaluation lorsque la plainte en souffrance n'a toujours pas été résolue.

RECOMMANDATION 47 - APPELS D'ÉVALUATION

Toutes les questions se rapportant à l'évaluation devraient être revenues par la Commission de révision de l'évaluation foncière et tous les appels, qu'il s'agisse des questions de loi ou de fait à la suite d'une décision de la Commission de révision de l'évaluation foncière devront être entendues par une nouvelle Commission d'appel de l'évaluation foncière. La Commission d'appel de l'évaluation foncière devrait être organisée en tant que division des appels de la Commission de révision de l'évaluation foncière. Tous les membres de la Commission d'appel de l'évaluation foncière devraient être membres de la Commission de révision de l'évaluation foncière.

Les procédures pour la Commission de révision de l'évaluation foncière devraient être rendues plus informelles, le fardeau de la preuve étant placé sur l'évaluateur foncier plutôt que sur la personne qui interjette appel.

Tous les appels devraient être inscrits auprès de la Commission de révision de l'évaluation foncière.

Une fois que les parties d'une plainte d'évaluation se sont mises d'accord, la Commission d'appel de l'évaluation foncière pourra faire une détermination finale de la plainte sans avoir à demander au préalable aux parties de passer à nouveau par toutes les formalités d'une plainte à la Commission de révision de l'évaluation foncière.

Des frais de déposition seront exigés lorsqu'un appel passera de la Commission de révision de l'évaluation foncière à la Commission d'appel de l'évaluation foncière.

Les procédures régissant les appels de la Commission d'appel de l'évaluation foncière devraient suivre les procédures d'appel légales courantes pour les révisions judiciaires.

Certaines des fonctions administratives de routine de la Commission de révision de l'évaluation foncière (par ex. changements de noms, d'adresses, changements de routine de cotisation scolaire et certaines descriptions de propriété foncière) devraient être déléguées pour résolution au niveau administratif avec la participation de «l'ombudsman» régional des contribuables et/ou une autre personne désignée.

La Commission de révision de l'évaluation foncière et la Commission d'appel de l'évaluation foncière devraient être tenues d'ouvrir une audience dans un délai d'un an après la soumission d'une plainte ou d'un appel et de rendre leurs décisions dans les 90 jours suivant l'audience d'une plainte ou d'un appel.

Toutes les plaintes et appels devraient s'appliquer aux évaluations courantes et de toutes les années subséquentes jusqu'à ce qu'un nouvel avis d'évaluation soit soumis.

La Commission de révision devrait instituer et mettre en vigueur des procédures qui exigeraient que tous les parties participant à des audiences difficiles et compliquées devant la Commission fassent une divulgation complète comme condition préalable de participation à une audience.

Le délai d'appel à la Commission de révision devrait être prolongé des 21 jours actuels à 60 jours.

La Commission de révision devrait continuer à envoyer un avis aux appelants les avisant de la réception de leurs appels d'évaluation. Une feuille d'information concernant les appels d'évaluation, préparée par la Commission d'appel, devrait être incluse avec l'avis.

Des critères devraient être établis pour la sélection de certains membres spécialistes à la Commission de révision qui pourraient être assignés pour s'occuper de questions d'évaluation compliquées.

Transition

Les gouvernements successifs en Ontario n'ont pas réussi à réformer le système de financement des gouvernements locaux au cours des 20 dernières années et cela pour trois raisons principales. La première, c'est qu'ils ont essayé de réformer le système pièce par pièce ou élément par élément. Deuxièmement, ils n'ont pas réussi à établir une cause persuasive afin de mettre en lumière les avantages que les réformes proposées pourraient avoir pour l'ensemble de la province. Troisièmement, ils n'ont pas réussi à résoudre adéquatement les problèmes auxquels doivent faire face les contribuables individuels dans la transition entre le système actuel et un système réformé.

Ces trois facteurs sont reliés intimement. Dans la méthode de réforme pièce par pièce, les éléments individuels peuvent ne pas offrir suffisamment d'avantages pour justifier la dislocation reliée au changement. Un tel cheminement risque aussi de manquer les occasions de contrebalancer les impacts de transition qui pourraient être présentés par un cheminement plus complet. De la même manière, en ne réussissant pas à présenter une cause valable sur la valeur de la réforme a tendance à concentrer le débat vers les questions de transition à l'exclusion de l'objectif original de la réforme. Finalement, si les questions de transition ne sont pas réglées adéquatement, le débat ne passera jamais aux avantages importants qui sont offerts par la réforme.

L'un des résultats de l'échec de l'Ontario dans la solution des problèmes causés par son système de gouvernements locaux et du financement des gouvernements locaux serait que chaque tentative successive de réforme doit faire face à un ensemble de problèmes plus sérieux que la tentative précédente. Les problèmes ne disparaissent pas avec le temps, ils s'empirent. Quelles que soient les conséquences impliquées par la réforme, les conséquences de l'inaction seront encore pires à l'avenir.

La seconde considération importante serait que, contrairement aux autres domaines de réforme de financement, la réforme de l'impôt foncier n'a pas échoué en raison de l'influence des groupes d'intérêt; elle a échoué en raison de la facilité avec laquelle les gagnants et les perdants peuvent être identifiés parmi les contribuables, et particulièrement parmi les contribuables résidentiels et cela a eu pour effet de réunir une force très puissante contre les changements. Si l'on ne peut pas présenter une cause persuasive en faveur du changement, les forces en faveur d'un changement qui sont créées par ceux qui se perçoivent comme étant les gagnants seront contrebalancées par les forces négatives de ceux qui se perçoivent comme étant les perdants.

Finalement, les mesures de transition qui sont trop compliquées pour être facilement comprises ou qui se font un point d'honneur de retarder l'exécution des changements sapent la cause de la réforme. De telles mesures incitent beaucoup à se demander pourquoi l'on doit entreprendre une réforme si le système entraîne une période de transition qui retardera indéfiniment l'exécution de la réforme.[51]

51 Bien que le Groupe de travail se soit occupé de la question de transition en tant que question général applicable à toutes les réformes de financement des gouvernements locaux, il a aussi pris en considération les propositions précises du modèle d'évaluation intérimaire métropolitain. Le groupe en a conclu qu'il ne pouvait pas appuyer des mécanismes de transition qui fournissaient différentes mesures de transition pour différentes classes de propriétés qui ne fournissaient pas une transition sur une période de temps fixe et qui exigeaient que les coûts de transition pour une classe de propriété seraient supportés par les contribuables dans une autre classe de propriété.

RECOMMANDATION 48 - CRITÈRES POUR LES ARRANGEMENTS DE TRANSITION

Les arrangements de transition sont essentiels au succès de tout exercice de réforme. Toutefois, si l'on veut qu'une réforme réussisse, celle-ci doit être expliquée et justifiée selon ses propres mérites et non pas sur la base de la qualité des mesures de transition qu'elle entraîne.

Le but des mesures de transition devrait être d'éviter les chocs brutaux et importants des impôts fonciers.

NOUS RECOMMANDONS :

- **Que la réforme financière du gouvernement local soit aussi complète que possible aussi bien pour assurer que la dislocation est valable et pour maximiser les possibilités de voir les impacts se compenser mutuellement.**
- **Que l'objectif de la réforme doit être plus large que l'évaluation de façon à étendre les possibilités afin de favoriser l'équité dans le système de revenu local.**
- **Que les objectifs plus vastes d'équité de la réforme soient communiqués et expliqués d'une façon efficace.**
- **Que la transition ait lieu sur une période de temps bien définie (trois ans ou cinq ans, par exemple) plutôt que d'être reliée à un événement quelconque tel que la vente des propriétés individuelles.**
- **Que, dans la mesure du possible, les mouvements en faveur de la réforme soient évalués vers le début de la période de transition pour créer un momentum dès le début.**
- **Que, dans la mesure où les coûts de transition ne sont pas gérés en établissant progressivement les gains et les pertes au même rythme, ils doivent être supportés par l'ensemble de l'assiette fiscale et non pas par une classe particulière de propriété (dans le cas de la réforme fiscale) ou de gouvernements locaux (dans le cas de la réforme des subventions).**
- **Que les mesures de transition soient limitées à des changements importants. Des changements d'impôt en dessous d'un certain montant ou d'un certain pourcentage ne devraient pas être assujettis à des arrangements de transition. De la même manière, les changements dans les subventions ou les distributions en dessous d'un certain pourcentage ne devraient pas être assujetties à des dispositions de mise en oeuvre progressives.**

- **Que les éléments de la nouvelle politique soient convenablement intégrés pour en résoudre les effets secondaires. Par exemple, l'adoption d'un système d'évaluation uniforme dans l'ensemble de l'Ontario tel que recommandé par le Groupe de travail doit être accompagné par l'adoption de la recommandation du Groupe de travail en faveur d'une politique de taux au millième flexible qui permettrait la variation des taux d'imposition à l'intérieur de bandes au niveau local.**

- **Que dans des systèmes d'évaluation réformés, les différences dans les taux d'imposition réels qui tomberaient à l'extérieur des bandes établies par la législation provinciale aient le droit de continuer. Les rapports de taux d'imposition à l'extérieur des bandes définies pourraient être permis sur une base similaire à celle de la permission accordée aux usages dérogatoires légaux utilisés dans la planification locale. Dans un cheminement de ce genre, les rapports de taux au millième à l'extérieur des bandes pourraient être autorisés à continuer durant la période de transition mais ils ne devraient pas se déplacer au-delà de la gamme permise.**

- **Que les mêmes mesures de transition s'appliquent à toutes les classes de propriétés.**

- **Que les gouvernements locaux aient le droit d'entrer ou de sortir de l'ensemble complet des mesures de transition mais ne pas sélectionner seulement une portion de l'ensemble pour l'exécution.**

- **Que les mécanismes de transition s'appliquent obligatoirement aux impôts et non pas aux évaluations.**

- **Que, en plus des mécanismes généraux mis au point pour la transition et nonobstant les critères qui s'appliquent à d'autres mesures de transition, des mesures spéciales devraient être mises au point pour porter remède aux difficultés dont peuvent souffrir les contribuables résidentiels. De telles mesures devraient être reliées à l'impact sur le revenu individuel des ménages et devraient être remises par le gouvernement provincial par l'entremise du système de crédit d'impôt sur le revenu remboursable.**

CONCLUSION

Ce rapport a commencé par deux questions du Trésorier. La première a demandé si le système d'impôt foncier actuel était capable de répondre aux exigences de responsabilités d'administration de programmes des gouvernements locaux et des conseils scolaires. La réponse à cette question est très nettement «non».

La seconde question demandait quels changements devraient être apportés au système d'impôt foncier et/ou aux autres sources de financement pour améliorer l'équité dans la perception des revenus pour les gouvernements locaux. Le rapport qui précède contient notre réponse à la seconde question.

Pour préparer une réponse aux questions posées au Groupe de travail par le Trésorier et par les ministres de l'éducation et des affaires municipales, le groupe a réalisé une étude de tous les éléments-clés du système de financement des gouvernements locaux dans cette province :

- le système d'évaluation des propriétés foncières qui détermine la base de la taxation locale en Ontario;
- les politiques fiscales qui transmettent cette assiette d'évaluation en impôts fonciers locaux;
- la distribution des ressources fiscales provinciales pour appuyer les activités des gouvernements locaux; et
- le système d'administration locale en Ontario et ses pouvoirs et responsabilités par rapport au gouvernement provincial.

Les conclusions du Groupe de travail au sujet de ces principaux éléments du système de financement des gouvernements locaux indiquent qu'il existe de sérieux problèmes d'équité avec l'ensemble de ces éléments-clés du système de financement des gouvernements locaux du point de vue des contribuables.

Le groupe a découvert que le système d'évaluation n'est pas uniforme dans l'ensemble de la province. Ces contradictions sont créées en partie par l'utilisation d'évaluations différentes (et souvent démodées) au niveau local en Ontario et en partie par l'existence non reconnue de politiques fiscales locales radicalement différentes cachées derrière un voile d'uniformité provinciale obligatoire. On a pu découvrir aussi qu'il n'y avait pas de rapport systématique entre les impôts fiscaux basés sur la valeur marchande ou les impôts basés sur n'importe quel des autres systèmes d'évaluation et la capacité contributive des contribuables.

Le Groupe de travail recommande que l'évaluation soit rendue uniforme dans l'ensemble de la province sur une base juste et constante; que les solutions de rechange au système actuel de valeur marchande soient étudiées soigneusement avant une réforme de l'évaluation pour l'ensemble de la province; et que les municipalités locales aient le droit d'exercer leur autorité de politique d'imposition

en variant les rapports parmi les taux d'imposition sur les différentes classes de propriétés.

Dans l'ensemble, le Groupe de travail a trouvé que l'Ontario comptait trop fortement sur l'impôt foncier comme source de revenu. À l'une des extrémités de la gamme des services, le Groupe de travail a identifié un certain nombre de services environnementaux qui devraient être financés sur la base de récupération complète des coûts à partir des usagers. À l'autre extrémité de la gamme des services, le Groupe de travail a découvert que l'Ontario dépend trop des impôts fonciers pour financer des services qui appuient des objectifs de réaménagement du revenu ou des objectifs politiques à caractère social comme l'éducation.

Le Groupe de travail recommande que la part du financement de l'éducation et des services sociaux du provincial soit augmentée de façon à réduire la dépendance de l'Ontario sur l'impôt foncier. Il recommande en outre que le gouvernement provincial rationalise le système d'impôt foncier en éliminant l'impôt sur la concentration commerciale et en redéfinissant l'impôt provincial sur les terrains pour créer une seule assiette d'impôt sur le revenu dans la province.

En examinant la façon dont le gouvernement provincial distribue les fonds qu'il fournit pour appuyer les services remis au niveau local, le Groupe de travail a découvert que pour le programme qui est de loin le plus grand consommateur de fonds provinciaux, l'éducation, le système actuel n'appuie ni l'équité pour les étudiants ni l'équité pour le contribuable. Le Groupe de travail recommande au projet de réforme de financement de l'éducation du ministère de l'Éducation qu'il y ait un changement complet dans le système des revenus pour l'éducation locale en Ontario.

Le Groupe de travail considère aussi les implications de ces propositions pour nos institutions de gouvernement local en Ontario particulièrement à la lumière des inquiétudes exprimées régulièrement par les contribuables au sujet de l'efficacité du système lorsqu'il s'agit de répondre à leurs besoins. Le Groupe de travail est persuadé qu'il est temps pour l'Ontario de réaliser une révision de notre système de gouvernements locaux avec comme objectif d'effectuer des changements qui permettront de répondre aux besoins de la province à l'avenir.

Dans certains domaines, des travaux supplémentaires sont nécessaires. Le Groupe de travail a identifié des problèmes importants avec la taxe d'occupation des entreprises locales mais il a été incapable de réaliser les genres d'études d'impact soigneuses qui auraient permis de fournir des recommandations très fermes. De la même manière, en ce qui a trait aux solutions de rechange à la valeur marchande comme système d'évaluation, le Groupe de travail a conclu qu'aucun système d'évaluation existant ne pouvait améliorer le rapport entre les impôts fiscaux et la capacité contributive mais il n'a pas été capable de réaliser le genre d'étude complète qui aurait pu permettre d'appuyer une recommandation très ferme concernant une solution de rechange à la valeur marchande comme base d'évaluation.

Le processus de réforme sera difficile. Il serait important de concevoir la réforme de façon à réduire le plus possible les impacts de transition non prévus. Il sera important de profiter des impacts compensatoires venant des différents changements de politique en mettant en oeuvre une réforme aussi vaste que possible en même temps. Il sera important de mettre en place des mécanismes de transition non discriminatoires pour amortir les chocs reliés aux changements dans le cas des contribuables individuels. Même si de telles mesures de transition sont nécessaires, elles ne seront pas suffisantes pour favoriser l'acceptation du programme proposé. À la fin, la réforme de financement du gouvernement local doit être expliquée et justifiée sur la base des avantages qu'un tel système procurera dans le cadre de la politique publique.

Glossaire

Capacité contributive - Un principe d'équité fiscale basé sur l'hypothèse que tous les contribuables font un sacrifice égal sur leur bien-être en payant leurs impôts et que chaque fois que le revenu augmente leur niveau de bien-être représenté par un dollar de revenu décroît. Il en découle donc que ceux qui ont des capacités différentes de payer l'impôt devraient payer des impôts plus élevés ou plus faibles en proportion de leur revenu (équité verticale) Ce principe fournit la base philosophique pour une imposition progressive. (Voir aussi imposition progressive et équité fiscale ci-dessous).

Évaluateurs - Individus qui possèdent les qualifications officielles pour déterminer la valeur d'un actif.

Évaluation - Lorsque ce mot s'applique à l'imposition foncière municipale, il se réfère à la détermination de la valeur d'une propriété foncière pour fins d'impôt municipal. (Voir aussi méthodes d'évaluation ci-dessous).

Gratification - Fournir une exemption fiscale, une subvention ou autre concession à une entreprise comme moyen d'attirer cette entreprise à déménager dans une juridiction plutôt que dans une autre.

Impôt de concentration commerciale - Un impôt provincial prélevé sur une base par pied carré sur des édifices de plus de 200 000 pieds carrés situés dans la région du Grand Toronto. La région du Grand Toronto est définie comme étant la communauté urbaine de Toronto et les régions de Peel, Halton, York et Durham.

Corrélation - La corrélation entre les points est une mesure de la tendance des valeurs à se réunir. Une corrélation positive indique un rapport tel que les valeurs élevées d'une variable ont tendance à survenir avec des valeurs élevées dans l'autre. Une corrélation négative indique un rapport tel que les valeurs élevées d'une variable surviennent en même temps que les valeurs faibles dans l'autre. Une corrélation de zéro indiquant aucune association est parfois référée sous le nom d'indépendance. La corrélation est mesurée par une statistique qui va de -1, pour une forte corrélation négative : à zéro indiquant aucune association : à +, pour une forte corrélation positive. Restriction : La corrélation indique une association; elle ne prouve pas la causalité.

Partage des coûts - La distribution parmi les municipalités du palier inférieur des coûts des services fournis à un certain nombre de municipalités du palier inférieur par un organisme extérieur. S'applique le plus souvent à la distribution des coûts de conseils scolaires et des coûts municipaux de l'échelon supérieur parmi les municipalités qui constituent la zone du conseil scolaire ou la zone municipale du palier supérieur.

Transfert vers le bas - Le passage des coûts de la fourniture des services d'un niveau de gouvernement vers un autre niveau de gouvernement (inférieur). Ceci peut être

le résultat de la décision de la part d'un gouvernement au niveau «supérieur» d'arrêter de fournir un service et de transférer la responsabilité officielle à un gouvernement de niveau «inférieur» sans fournir de compensation financière ou réduisant la contribution du niveau «supérieur» au financement d'un programme qui et fourni par le gouvernement de niveau «inférieur».

Taux d'imposition réel - Le taux d'imposition qui s'applique réellement à la propriété foncière après avoir pris en ligne de compte les différences dans la méthode d'évaluation à partir desquelles l'impôt est déterminé. Par exemple, prenons le cas d'une propriété foncière dont l'évaluation est de 10 000 $, ce qui représente 10 % de sa valeur marchande. Un impôt de 20 % permettrait de percevoir 2 000 $ en impôt. Le taux d'imposition apparent est de 20 %. Mais le taux d'imposition réel basé sur la valeur de la propriété et actuellement de 2 %. On appelle souvent cela un taux d'imposition «réel».

Évaluation égalisée - Lorsque cela s'applique à une évaluation, le processus d'égalisation se réfère à l'ajustement des évaluations des propriétés foncières de façon à ce qu'elles reflètent bien les valeurs marchandes réelles de la propriété. Par exemple, une propriété évaluée à 10 000 $ sur le rôle d'évaluation et évaluée à 10 % de sa valeur marchande aurait une évaluation égalisée de 100 000 $. Les évaluations égalisées sont utilisées par le gouvernement provincial pour comparer les assiettes d'impôt foncier des gouvernements locaux avec les différents systèmes d'évaluation.

Péréquation - Dans les finances locales en Ontario, l'expression péréquation se réfère à l'ajustement destiné à égaliser l'accès aux ressources financières parmi les gouvernements locaux.

Subventions de péréquation - Le transfert des ressources financières aux gouvernements locaux pour favoriser la façon dont ils seront en mesure de fournir des services adéquats à un coût raisonnable aux contribuables locaux. Les évaluations égalisées sont couramment utilisées comme base de détermination de ce qui constitue un «coût raisonnable».

Programme de remise d'impôt pour exploitations agricoles - Un programme du gouvernement provincial qui fournit des remises aux propriétaires d'exploitations agricoles sur 75 % de l'impôt foncier qui devrait autrement être payé sur la partie non résidentielle de la propriété agricole. La partie résidentielle est définie comme étant la maison et un acre de terrain.

Droits de cession immobilière - L'impôt sur la vente des terrains ou de l'immobilier qui est payé au gouvernement provincial en tant que pourcentage du prix de vente.

Municipalités du palier inférieur et du palier supérieur - Les municipalités du palier supérieur sont des structures de gouvernement municipal qui fournissent des services aux résidents des municipalités du palier inférieur constituant la structure du palier supérieur. Les gouvernements du palier supérieur comprennent la communauté urbaine de Toronto, les gouvernements régionaux et de district et les

comtés. Les gouvernements de palier inférieur comprennent les villes, villages, cantons, cités et les municipalités et le «borough» de East York.

Évaluation à la valeur marchande - L'évaluation est proportionnelle aux estimations des évaluateurs concernant la valeur marchande d'une propriété foncière dans laquelle la «valeur marchande» est définie comme étant le prix auquel un vendeur consentant vendrait à un acheteur consentant sur le marché libre.

Taux au millième/taux d'imposition - Le taux au millième est le taux d'imposition appliqué à la valeur évaluée d'une propriété foncière pour fins d'impôt local en Ontario. Un taux d'imposition d'un millième est un taux de 1 $ pour chaque 1 000 $ d'évaluation, ou 0,1 %. Un «taux au millième» de 100 est un taux d'imposition de 10 % de la valeur évaluée d'une propriété foncière. Les municipalités établissent chaque année les taux au millième pour rencontrer les besoins budgétaires des municipalités du palier inférieur et du palier supérieur et ceux des conseils scolaires ainsi que des autres organismes qui sont financés à partir de l'assiette fiscale locale. Le «taux au millième» d'une propriété foncière est une combinaison des impôts du «palier inférieur», des impôts du «palier supérieur» et des impôts des conseils scolaires.

Impôt municipal - L'impôt évalué par les municipalités sur les propriétés foncières pour financer les services de la collectivité et l'éducation.

Neutralité - Un principe commun de concept fiscal. Un impôt est considéré comme neutre s'il n'entraîne pas des changements imprévus dans le comportement économique des contribuables. Par exemple, un impôt sur une fenêtre ne serait pas neutre dans ses effets puisqu'il inciterait les gens à boucher les ouvertures des fenêtres avec des briques pour éviter de payer l'impôt.

«Nouveaux ordres économiques» - Se réfère à une tendance récente dans la politique économique en faveur d'une meilleure formation et d'une organisation plus efficace des employés par opposition à des investissements en immobilisations.

Imposition progressive - Un système d'impôt dans lequel le taux d'imposition sur un dollar supplémentaire de revenus augmente la capacité contributive d'un contribuable pour payer des augmentations d'impôt. Les systèmes d'impôt sur le revenu progressif sont conçus pour percevoir une portion plus élevée de l'impôt sur les contribuables à revenu élevé que sur les contribuables à faible revenu. Ce système se distingue de l'imposition proportionnelle dans laquelle la même proportion de revenu est imposée quel que soit le niveau de revenu; et l'imposition régressive dans laquelle la proportion de l'impôt est plus élevée pour les contribuables à faible revenu que pour les contribuables à revenu plus élevé.(Voir aussi capacité contributive).

Impôt foncier - L'impôt sur la valeur évaluée des terrains et des bâtiments qui est perçu par les gouvernements municipaux et utilisé pour financer des services locaux.

Propriété foncière - Une propriété qui se compose d'un terrain et autres actifs reliés au terrain. La définition de base de l'assiette fiscale pour fins d'impôts locaux.

Neutre de revenu - N'entraînant pas de gain ou de perte de revenu pour le gouvernement.

Dépense reconnue - Le gouvernement provincial reconnaît qu'un niveau de base de financement par étudiant est nécessaire pour tous les conseils scolaires afin de pouvoir fournir un niveau de base d'éducation. Ces dépenses reconnues sont financées à partir d'une combinaison de subventions provinciales et d'impôts fonciers et sont connues sous le nom de «plafond de subvention». La base d'imposition de chaque conseil est prise en ligne de compte pour déterminer la subvention si bien qu'il est possible à tous les conseils de faire le même effort d'impôt pour fournir le niveau de base des programmes et services d'éducation.

Services humanitaires - Programmes et services conçus pour favoriser le développement et le bien-être des gens. Ceci inclut la fourniture de l'aide économique et sociale à ceux qui ne sont pas capables de subvenir à leurs propres besoins.

Taux au millième standard - Chaque conseil scolaire doit contribuer sa part vers des dépenses reconnues. Il réalise cela en augmentant le revenu d'imposition à partir des sources locales à un taux uniforme appliqué à son évaluation égalisée. Ce taux uniforme est appelé le taux au millième standard et il est établi chaque année par le gouvernement provincial.

Abattement fiscal - Réduction partielle ou élimination de l'impôt foncier à payer sur une propriété.

Assiette fiscale - Le montant/activité sur lequel un impôt est perçu. L'impôt réel à payer est déterminé en multipliant le taux d'imposition par l'assiette fiscale. L'assiette fiscale d'une propriété foncière est la valeur évaluée de la propriété foncière. Le taux d'imposition est le taux au millième. Le montant de l'impôt à payer est calculé en multipliant le taux d'imposition ou taux au millième par la base d'évaluation. Pour fins de comparaison, la base d'imposition pour la taxe de ventes au détail est le prix au détail d'une marchandise ou d'un service imposable; la base d'imposition pour l'impôt sur le revenu des particuliers et le total des montants que le système d'impôt sur le revenu reconnaît comme étant un revenu.

Équité fiscale - L'expression Équité fiscale est utilisée par les techniciens de l'impôt. Les principes communément appliqués d'équité fiscale comprennent l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité horizontale demande que les contribuables qui sont dans des circonstances économiques similaires paient le même d'impôt. L'équité verticale demande que les contribuables qui ont plus grande capacité contributive paient plus. (Voir aussi capacité contributive).

Dépenses fiscales - Une expression utilisée pour décrire les diverses dispositions de l'impôt. Celui-ci est utilisé pour réduire le montant que doit payer le contribuable.

Les dépenses fiscales comprennent certaines catégories de propriétés foncières exemptes, des catégories de propriétés foncières imposées à des taux préférentiels, des abattements fiscaux et des allégements fiscaux. On parle aussi de «préférences fiscales».

Incidence - Le montant de l'impôt réellement payé par un contribuable par rapport à son revenu.

Flexibilité dans le taux d'imposition - La possibilité pour les gouvernements locaux de varier le rapport entre le taux d'imposition sur une classe de propriété par rapport au taux d'imposition sur une autre classe de propriété. À l'heure actuelle, par exemple, le taux d'imposition sur une propriété résidentielle en Ontario doit être de 85 % du taux d'imposition commercial et industriel. La flexibilité du taux d'imposition pourrait permettre de varier ce pourcentage entre les municipalités. Les taux d'imposition réels varient déjà d'une façon importante en Ontario, mais ces différences sont cachées dans le système d'évaluation.

Paiement de transfert - Un paiement effectué par un gouvernement à un individu ou à une entreprise ou à un autre niveau de gouvernement (par ex. allocation familiale, pension de la vieillesse, paiement d'aide sociale).

Dépenses non reconnues - Les conseils scolaires peuvent percevoir des impôts fonciers supplémentaires pour couvrir des dépenses qui dépassent les montants reconnus par le gouvernement provincial. Il n'y a pas de soutien de subvention de péréquation provinciale pour les dépenses non reconnues.

Redevances des usagers - Un impôt ou un prélèvement sur l'utilisateur d'un service du gouvernement (par ex. licence, péage sur les ponts ou sur les routes) dans lequel le montant de la taxe dépend de l'utilisation d'un service par le contribuable pour lequel un droit ou des frais sont perçus.

Méthodes d'évaluation - Les méthodes utilisées par les évaluateurs de propriétés foncières pour déterminer la valeur de la propriété. Il existe généralement trois techniques d'évaluation : les ventes de propriétés similaires sans liens de dépendance à partir de vendeurs consentants à des acheteurs consentants; le coût de remplacement et l'évaluation basée sur le revenu de location créé par la propriété foncière.

Annexe A

Rapport Minoritaire

COMMENT FAVORISER L'ÉQUITÉ ENVERS CEUX QUI PAIENT LES IMPÔTS POUR L'ÉDUCATION, EN ONTARIO

Un rapport minoritaire du
Groupe de travail sur les impôts fonciers de la
COMMISSION DE L'ÉQUITÉ FISCALE DE L'ONTARIO

Paul C. Whitehead, Ph.D.

Grant A. Andrews

Paul Carroll

Donald E. Clune

Terry Mangan

Roland L. Montpellier

Robert Poirier

Arthur St. Jean

Hugh Craigen

M. Earle McCabe

A.S. Meneguzzi, C.A.

Patrick V. Slack

Novembre 1992

Les signataires du rapport minoritaire

<u>MEMBRES :</u>

Paul C. Whitehead	Président, Conseil scolaire catholique séparé du comté de London et Middlesex
Grant A. Andrews	Directeur adjoint en charge des affaires d'entreprise, Conseil scolaire catholique séparé de la région de Durham
Paul Carroll	Surintendant des affaires et opérations, Conseil d'éducation du comté de Huron
Donald E. Clune	Président, Conseil scolaire séparé métropolitain
Terry Mangan	Sous-secrétaire général, Ontario English Catholic Teachers' Association
Roland L. Montpellier	Surveillant des recettes, Conseil scolaire catholique séparé du district de Sudbury
Robert Poirier	Surveillant, groupe d'écoles séparées, Conseil scolaire de langue française d'Ottawa-Carleton
Arthur St. Jean	Représentant de l'Association franco-ontarienne des conseils d'écoles catholiques; membre du Conseil scolaire catholique séparé du district de Timmins

<u>OBSERVATEURS :</u>

Hugh Craigen	Responsable de l'évaluation, Conseil scolaire catholique séparé de la région de Waterloo
M. Earle McCabe	Directeur adjoint, Association des conseillers des écoles séparées de l'Ontario
A.S. Meneguzzi	À la retraite; ancien directeur adjoint des services d'éducation et d'administration, secrétaire et trésorier adjoint, Conseil scolaire séparé métropolitain.
Patrick V. Slack	Directeur de l'exécutif, Association des conseillers d'écoles séparées de l'Ontario.

RAPPORT MINORITAIRE

C'est avec beaucoup d'espoir que nous avons commencé nos travaux pour le Groupe de travail sur les impôts fonciers de la Commission de l'équité fiscale. Nous croyions que le manque d'équité évident du système d'impôt foncier dans le but de percevoir des revenus pour les conseils scolaires, serait honnêtement et entièrement décrit dans le rapport du Groupe de travail sur les impôts fonciers. Nous espérions que de véritables réformes seraient proposées pour favoriser l'équité.

Nous recherchons une équité pour les contribuables fonciers et leurs enfants d'âge scolaire. Nous croyons que l'équité sera obtenue lorsque l'on demandera aux contribuables fonciers de toute la province de faire le même effort fiscal afin d'accumuler une unité de fonds donnée pour chaque étudiant.

La majorité, par une série de votes, a changé le rapport afin de supprimer un certain nombre de déclarations et de principes qui auraient pu mettre en valeur la nécessité qu'il y avait de réaliser des réformes. Nous sommes désappointés et nous sommes certains que les conseils scolaires de l'Ontario, publics et séparés, qui ont des évaluations pauvres, seront aussi désappointés.

Notre décision de présenter un rapport minoritaire est le fruit de notre engagement profond «d'améliorer l'équité dans les besoins de percevoir des revenus» pour les **conseils scolaires** de l'Ontario, selon les mots mêmes du Trésorier. Cet engagement n'est pas reflété d'une façon adéquate dans le rapport majoritaire. Il y a beaucoup de points du rapport majoritaire qui sont valables et que nous appuyons, mais sur les sujets de l'équité envers les étudiants et les contribuables, il manque le courage de ses convictions exprimées.

Nous appuyons les propositions d'équité pour les étudiants indiquées dans le rapport majoritaire :

«Pour les étudiants :

- L'objectif général de notre système d'éducation, du point de vue de l'étudiant, est de permettre à chaque étudiant du système de se développer à son plein potentiel. L'objectif d'équité général du système doit donc être de réaliser cet objectif pour chaque étudiant. L'égalité de chance, l'égalité d'accès et la qualité du service sont des objectifs importants dans notre système d'éducation, en tant que mandat de cet objectif général.
- La façon dont le système d'éducation est capable de fournir aux étudiants de l'Ontario les services légalement imposés par le provincial ne devrait pas dépendre les ressources financières disponibles localement au conseil scolaire responsable de l'éducation de ces étudiants.
- L'équité dans l'éducation peut exiger que les dépenses par étudiant soient différentes dans l'ensemble de l'Ontario. Toute formule de financement doit

tenir compte des besoins et des circonstances locaux et doit aussi tenir compte des besoins des conseils scolaires lorsqu'il s'agit de fournir des programmes qui répondront aux différents besoins et aux différentes circonstances de chaque étudiant.»[1]

Bien que nous mettions l'accent sur les impôts fonciers dans ce rapport minoritaire, **nous nous soucions surtout des étudiants. Ils ont droit, en effet, à des chances d'éducation équitables.** Aujourd'hui, en Ontario, certains étudiants dans le besoin reçoivent des petits déjeuners et des déjeuners et bénéficient de l'aide intense de travailleurs sociaux, alors que d'autres n'ont rien. Certains étudiants ont accès à des installations d'exercices physiques, à de bonnes bibliothèques et à une myriade de livres de classe, pendant que d'autres n'ont rien. L'éducation pour certains étudiants est enrichie par les efforts d'experts-conseils et de coordinateurs, mais pour d'autres, ce n'est pas le cas.

La troisième proposition d'équité reconnaît que les besoins de chaque étudiant doivent être satisfaits, même si cela peut coûter plus cher dans certaines localités de l'Ontario que dans d'autres. Il y a de nombreuses raisons à cela y compris les différentes économies d'échelle, les distances et les circonstances locales. Cela ne justifie pas, toutefois, l'acceptation des avantages ou des inconvénients actuels. Les situations exceptionnelles, les différences culturelles et les effets des ravages de la pauvreté sur l'éducation doivent être corrigés, peu importe si cela se produit à l'intérieur de la communauté urbaine de Toronto, dans une petite ville rurale de l'Ontario ou dans un village du nord.

Ces propositions d'équité réclament toutes un financement égal par élève pour les étudiants qui ont des besoins similaires. De la même manière, en dépit du soutien déclaré pour ces propositions, la majorité a cherché systématiquement à supprimer les références par élève qui auraient pu servir à attirer l'attention sur les inégalités existantes.[2]

---

1 Rapport majoritaire, Article VI : Principes d'équité

2 Ébauche de rapport du 16 novembre 1992, p. 111, y compris les amendements de dernière minute. Par exemple, les parties soulignées du texte suivant ont été enlevées à la dernière minute, bien qu'elles étaient correctes. Nous supposons seulement que ces corrections avaient pour but d'amoindrir l'impact réel des inéquités sur le lecteur :

«Dans le système actuel, les conseils scolaires séparés n'ont pas un accès égal (mesuré par évaluation par étudiant) à l'assiette d'impôts commerciaux et industriels. Les changements qui sont introduits actuellement d'une façon progressive augmenteront l'importance de l'assiette d'impôts commerciaux et industriels à laquelle les conseils scolaires séparés peuvent avoir accès. Toutefois, cela n'égalisera pas l'accès sur une base par étudiant. Dans le nouveau système, l'assiette des impôts commerciaux et industriels représentée par les corporations à actions détenues par le public sera distribuée aux conseils scolaires en proportion de leur assiette d'évaluation résidentielle à l'intérieur du plafond de subvention pour les dépenses reconnues. Quelles que soient les inégalités qui existent sur une base par étudiant dans le secteur résidentiel, ces inégalités continueront à apparaître dans l'assiette révisée commerciale et industrielle.»

Il n'est pas possible de cacher les véritables différences que les étudiants connaissent individuellement au niveau local dans l'éducation. Ces différences sont le résultat direct de la distribution inéquitable de la richesse d'évaluation commerciale et industrielle en Ontario. C'est que nous montrons dans notre rapport minoritaire.

Nous appuyons deux propositions d'équité pour les contribuables qui sont aussi indiquées dans le rapport majoritaire :

«Pour les contribuables :

- En principe et dans la mesure où cela est possible, l'éducation devrait être financée à partir de sources de revenu basées sur la capacité contributive.
- La décision de fournir l'éducation par l'entremise des conseils scolaires locaux ne devrait pas entraîner des fardeaux fiscaux très différents pour les contribuables dans différentes juridictions pour des normes de service exigées par la province.»[3]

Le rapport majoritaire indique avec justesse que, **«le système actuel n'appuie ni l'équité des étudiants ni l'équité des contribuables.»**[4] Le rapport majoritaire et ce rapport minoritaire démontrent d'une façon suffisante qu'aucune des propositions d'équité pour les étudiants ou pour les contribuables n'est réalisée par le système actuel d'éducation en Ontario. **Ces propositions d'équité penchent toutes en faveur d'un meilleur partage des impôts fonciers parmi les conseils scolaires dans l'ensemble de l'Ontario, mais il s'agit d'un argument que la majorité n'est pas prête à accepter.** En conséquence, la proposition de réforme de la majorité ne fournit pas un remède durable contre l'injustice.

PARTIE I - Quel est le problème?

Les premières ébauches du rapport majoritaire décrivaient le problème avec précision : «Le facteur principal dans la création des différences d'assiettes de recettes parmi les conseils réside dans l'évaluation commerciale-industrielle.»[5]

Le modèle de financement de l'éducation est conçu autour de deux principes :

---

3 Rapport majoritaire, Article VI : Principes d'équité.

4 Rapport majoritaire, Article VI : Section de conclusion.

5 Ébauche du rapport du 8 octobre 1992, p. 92. Ébauche du rapport du 23 octobre 1992, p. 106. Le rapport majoritaire dit alors aussi que «Cela a été noté dans le rapport de 1978 de la Commission sur la baisse des inscriptions scolaires en Ontario (le rapport Jackson) et dans le rapport de 1985 de la Commission sur le Financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario (le rapport MacDonald).» Le commentaire a été supprimé à la dernière réunion du 30 octobre 1992 du Groupe de travail sur les impôts fonciers.

«(1) Tous les conseils scolaires doivent avoir des ressources financières équitables pour fournir un niveau de base de programmes et de services.

(2) Tous les conseils scolaires doivent faire le même effort fiscal pour prélever la part locale des coûts afin de fournir le niveau de base des programmes et des services d'éducation.»[6]

En fait, les concentrations inégales de l'évaluation commerciale et industrielle dans l'ensemble de la province assurent que tous les conseils scolaires ne feront pas «le même effort fiscal pour percevoir la part locale». Les exemples d'inéquités sont nombreux.

L'étendue du problème est décrite en partie au tableau 5 du rapport majoritaire qui résume la richesse des conseils scolaires par élève dans l'ensemble de l'Ontario.[7] Les différences sont évidentes. En 1990, le conseil scolaire le plus riche de la province en ce qui concerne l'évaluation, le conseil scolaire de la communauté urbaine de Toronto, bénéficiait d'une évaluation égalisée par élève, qui représentait plus de deux fois la moyenne des conseils scolaires de la province.[8] Par contre, le conseil scolaire le plus pauvre de la province, le conseil scolaire catholique séparé du district de Kirkland Lake avait une évaluation égalisée par élève élémentaire d'environ 15 pour cent de la moyenne de l'ensemble des conseils scolaires de l'Ontario.

Cette différence de richesse est bouleversante, mais il ne s'agit pas d'une anomalie, comme le montre le tableau 6 de l'ébauche du rapport majoritaire du 23 octobre 1992. La richesse moyenne par élève pour les conseils scolaires en Ontario équilibre les 16 conseils les plus riches en évaluation dans la province par rapport aux 122 autres conseils scolaires indiqués au tableau 6. (Ce tableau a été retiré du rapport majoritaire, mais une copie est jointe au tableau 1 de l'Annexe).

Pour les conseils publics de la communauté urbaine de Toronto et celle d'Ottawa, le taux au millième standard provincial monte **plus** que le plafond de subvention, indiquant que le niveau d'effort d'imposition nécessaire pour prélever la part locale du plafond de subvention est inférieur à ce qu'il est autre part en Ontario. Cet avantage injuste persiste et il est amplifié dans l'imposition pour les dépenses au-dessus du plafond de subvention. Comment peut-on justifier que des conseils dans ces juridictions commencent avec des millions de dollars (dans un cas, des centaines de millions de dollars), en avance en ce qui concerne les fonds prélevés, en raison du rendement très riche pour eux[9] du taux au millième standard provincial.

---

6 Toward Education Finance Reform (1992), p. 6.

7 Rapport majoritaire, Article VI : Le niveau et la distribution des dépenses pour l'éducation. Voir aussi Toward Education Finance Reform (une description du modèle de financement actuel de l'éducation et du mandat de la réforme) (1992) aux p. 44-45.

8 Rapport majoritaire, tableau 5.

9 Voir tableau 1 de l'Annexe.

Différences parmi les conseils publics

Il existe des différences très vastes dans la richesse parmi les conseils publics en Ontario.

Tableau 1 - Exemples sélectionnés : Richesse d'évaluation des conseils scolaires publics 1990[10]

Richesse d'évaluation résidentielle et commerciale/industrielle en utilisant les données d'évaluation égalisée du ministère de l'Éducation

	Comptage des élèves basé sur l'inscription totale (élémentaire + secondaire)					
Nom du conseil	Total p/élève $	Classe ment	Rés.p/ élève $	Classe ment	C et I p/élève $	Classe ment
Conseil scol. de la comm. urbaine de Toronto	433 960	1	195 691	5	238 269	2
Conseil de l'éduc. d'Ottawa	414 355	2	222 474	3	191 881	3
Conseil de l'éduc. du comté de Waterloo	192 328	16	107 406	37	84 922	17
Conseil de l'éduc. de Sudbury	166 207	35	77 303	72	88 904	14
Conseil de l'éduc. du comté d'Elgin	145 883	51	94 715	48	51 168	47
Conseil de l'éduc. du comté de Huron	139 747	54	112 237	33	27 510	70
Conseil de l'éduc. du comté de Bruce	132 616	56	113 630	32	18 987	84
Conseil de l'éduc. de Algoma centre	97 251	82	84 763	60	11 487	109
Conseil de l'éduc. de Chapleau	63 937	116	39 218	118	24 719	77

Comme le précise le rapport majoritaire «**Les déséquilibres dans les ressources disponibles aux enfants éduqués dans des conseils où l'évaluation est pauvre et ceux où l'évaluation est riche ont mis en lumière la question de l'équité dans notre système d'éducation.»**[11]

Ceci est dû au fait que la richesse d'évaluation a un impact direct sur la façon dont un conseil scolaire est capable d'imposer et de dépenser au-dessus du plafond de subvention. Comme le rapport majoritaire l'indique, les plafonds de subvention

10 Ébauche du rapport du 23 octobre 1992, p. 159

11 Rapport majoritaire, Article VII : Administration.

provinciaux sont eux-mêmes ridiculeusement bas. Pour fournir une éducation adéquate, les conseils scolaires doivent dépenser au-dessus du plafond de subvention et pour ces dépenses, ils doivent compter entièrement sur l'assiette fiscale locale.[12]

Les résultats, sous la forme des niveaux de dépenses différentes, sont décrits au tableau 2 pour des exemples sélectionnés de conseils publics.[13]

Tableau 2 - EXEMPLES SUR UNE BASE PAR ÉLÈVE

Basés sur une enquête des états financiers des conseils scolaires 1990 se rapportant au groupe élémentaire

Conseil scolaire	Coût d'exploit, par élève (A.D.E.)	Mont, au-dessus du R.O.E.	Dépenses ordinaires reconnues	Pourcentage de subvention sur R.O.E.	Mont, de subention prov,	Mont, perçu de l'impôt foncier	Classement de richesse d'évaluation C et I[14]
(1)	(2) $	(3) $	(4) Col(2)-(3)	(5)	(6) Col(4)x (5) $	(7) Col(4)- (6)+(3) $	
Conseil scol, de la comm, urbaine de Toronto	6 108	2 174	3 934	-14,67 %	(577)	6 685	2
Conseil de l'éduc, d'Ottawa	5 572	1 892	3 680	-7,05 %	(259)	5 831	3
Conseil de l'éduc, du comté de Waterloo	4 540	750	3 790	52,78 %	2 000	2 540	17
Conseil de l'éduc, de Sudbury	4 752	641	4 111	53,35 %	2 193	2 559	14
Conseil de l'éduc, du comté de Huron	3 988	278	3 710	65,75 %	2 439	1 549	75
Conseil de l'éduc, du comté de Bruce	4 301	682	3 619	67,34 %	2 437	1 864	92
Conseil de l'éduc, de Algoma centre	4 738	354	4 384	73,54 %	3 224	1 514	115
Conseil de l'éduc, de Chapleau	4 751	- 63	4 814	72,95 %	3 466	1 285	45

12 Rapport majoritaire, Article VI : Le niveau et la distribution des dépenses pour l'éducation.

13 D'après les statistiques du ministère de l'Éducation.

14 D'après le tableau 6b, ébauche du rapport du 23 oct. 1992, p. 161

Tableau 2 - EXEMPLES SUR UNE BASE PAR ÉLÈVE

Basés sur une enquête des états financiers des conseils scolaires 1990 se rapportant au groupe secondaire

Conseil scolaire	Coût d'exploit par élève (A.D.E.)	Mont au-dessus du R.O.E.	Dépenses ordinaires reconnues	Pourcentage de subvention sur R.O.E.	Mont de subention prov	Mont perçu de l'impôt foncier	Classement de richesse d'évaluation C et I[15]
(1)	(2)	(3)	(4) Col(2)-(3)	(5)	(6) Col(4)x(5)	(7) Col(4)-(6)+(3)	
Conseil scol de la comm urbaine de Toronto	7 986	3 252	4 734	-14,42 %	(683)	8 669	2
Conseil de l'éduc d'Ottawa	8 784	4 496	4 288	-27,43 %	(1 176)	9 960	3
Conseil de l'éduc du comté de Waterloo	5 735	1 398	4 337	41,72 %	1 809	3 926	17
Conseil de l'éduc de Sudbury	6 142	888	5 254	55,68 %	2 925	3 217	14
Conseil de l'éduc du comté de Huron	5 754	812	4 942	57,90 %	2 861	2 893	75
Conseil de l'éduc du comté de Bruce	5 970	1 011	4 959	60,49 %	3 000	2 970	92
Conseil de l'éduc de Algoma centre	5 448	58	5 390	69,83 %	3 763	1 685	115
Conseil de l'éduc de Chapleau	8 335	-144	8 479	70,43 %	5 870	2 465	45

Des différences dans la richesse d'évaluation parmi les conseils séparés existent aussi, bien que la gamme ne soit pas aussi importante que pour les conseils publics. Ceci est présenté au tableau 3, ci-dessous.

15 Ibid.

Différences entre les conseils scolaires limitrophes

Les différences de richesse d'évaluation entre les conseils scolaires appartenant à la même juridiction sont aussi prononcées, comme le montre le tableau 3 :

Tableau 3 - Exemples sélectionnés : Richesse d'évaluation des conseils scolaires 1990

Richesse d'évaluation résidentielle et commerciale/industrielle en utilisant les données d'évaluation égalisée du ministère de l'Éducation

	Comptage des élèves basé sur l'inscription totale (élémentaire + secondaire)					
Nom du conseil (Conseil élémentaire)	Total p/élève $	Classement	Rés.p/élève $	Classement	C et I p/élève $	Classement
Metro Toronto School Brd	433 960	1	195 691	5	238 269	2
Metro Separate School Brd	154 353	46	117 313	28	37 041	59
Ottawa Brd of Ed	484 355	2	222 474	3	191 881	3
Ottawa RCSS Brd	212 526	11	148 924	10	63 602	30
Waterloo County Brd of Ed	192 328	16	107 406	37	84 922	17
Waterloo County RCSS Brd	97 176	83	77 840	71	19 336	83
Sudbury Brd of Ed	166 207	35	77 303	72	88 904	14
Sudbury RCSSB	76 177	104	58 082	92	18 095	87
Elgin County Brd of Ed	145 883	51	94 715	48	51 168	47
Elgin County RCSS Brd	90 631	88	81 316	63	9 314	119
Huron County Brd of Ed	139 747	54	112 237	33	27 510	70
Huron-Perth County RCSS Brd	98 402	77	88 362	53	10 039	114
Bruce County Brd of Ed	132 616	56	113 630	32	18 987	84
Bruce-Grey County RCSSB	80 571	99	70 991	79	9 580	116
Central Algoma Brd of Ed	97 251	82	85 763	60	11 487	109
Sault Ste. Marie RCSS Brd	84 806	94	64 242	85	20 564	81
Chapleau Brd of Ed	63 937	116	39 218	118	24 719	77
* Chapleau Panet (Elem.Brd)	55 516	120	46 636	109	8 880	122

En conséquence, des différences dans les niveaux de dépenses entre les conseils scolaires de la même juridiction existent également.

Tableau 4 - Conseils scolaires limitrophes - Niveaux de dépenses Exemples sur une base par élève

Basés sur une enquête des états financiers des conseils scolaires 1990 se rapportant au groupe élémentaire

Conseil scolaire	Coût d'exploit par élève (A.D.E.)	Mont au-dessus du R.O.E.	Dépenses ordinaires reconnues	Pourcentage de subvention sur R.O.E.	Mont de subvention prov	Mont perçu de l'impôt foncier	Classement de richesse d'évaluation C et I[16]
(1)	(2)	(3)	(4) Col(2)-(3)	(5)	(6) Col(4)x(5)	(7) Col(4)-(6)+(3)	
Metro Toronto School Brd	6 108	2 174	3 934	-14,67 %	(577)	6 685	2
Metro Separate School Brd	4 628	719	3 909	62,85 %	2 457	2 171	59
Ottawa Brd of Ed	5 572	1 892	3 680	-7,05 %	(259)	5 831	3
Ottawa RCSS Brd	4 527	720	3 807	48,78 %	1 857	2 670	33
Waterloo County Brd of Ed	4 540	750	3 790	52,78 %	2 000	2 540	17
Waterloo County RCSS Brd	4 313	634	3 679	77,29 %	2 843	1 470	83
Sudbury Brd of Ed	4 752	641	4 111	53,35 %	2 193	2 559	14
Sudbury District RCSS Brd	4 455	392	4 063	81,02 %	3 292	1 163	87
Huron County Brd of Ed	3 988	278	3 710	65,75 %	2 439	1 549	75
Huron-Perth County RCSS Brd	3 930	193	3 737	78,95 %	2 950	980	119
Bruce County Brd of Ed	4 301	682	3 619	67,34 %	2 437	1 864	92
Bruce-Grey County RCSS Brd	3 795	49	3 746	82,60 %	3 094	701	120
Central Algoma Brd of Ed	4 738	354	4 384	73,54 %	3 224	1 514	115
Sault Ste, Marie RCSS Brd	4 852	491	4 361	77,30 %	3 371	1 481	76
Chapleau Brd of Ed	4 751	-63	4 814	72,95 %	3 466	1 285	45
Chapleau RCSSB	4 516	-242	4 758	88,12 %	3 979	537	106
Kirkland Lake Brd of Ed	4 943	336	4 607	64,56 %	2 974	1 969	36
Kirkland Lake RCSS Brd	4 704	95	4 609	92,09 %	4 244	460	111

16 Ibid.

Tableau 4 - Conseils scolaires limitrophes - Niveaux de dépenses Exemples sur une base par élève Basés sur une enquête des états financiers des conseils scolaires 1990 se rapportant au groupe secondaire							
Conseil scolaire	Coût d'exploit par élève (A.D.E.)	Mont au-dessus du R.O.E.	Dépenses ordinaires reconnues	Pourcentage de subvention sur R.O.E.	Mont de subention prov	Mont perçu de l'impôt foncier	Classement de richesse d'évaluation C et I[17]
(1)	(2) $	(3) $	(4) Col(2)-(3) $	(5)	(6) Col(4)x(5) $	(7) Col(4)-(6)+(3) $	
Metro Toronto School Brd	7 986	3 252	4 734	-14,42 %	(683)	8 669	2
Metro Separate School Brd	5 947	1 282	4 665	53,26 %	2 485	3 462	59
Ottawa Brd of Ed	8 784	4 496	4 288	-27,43 %	(1 176)	9 960	3
Ottawa RCSS Brd	6 694	1 764	4 930	23,04 %	1 136	2 258	33
Waterloo County Brd of Ed	5 735	1 398	4 337	41,72 %	1 809	3 926	17
Waterloo County RCSS Brd	4 833	305	4 528	69,45 %	3 145	1 688	83
Sudbury Brd of Ed	6 142	888	5 254	55,68 %	2 925	3 217	14
Sudbury District RCSS Brd	5 533	658	4 875	75,83 %	3 697	1 836	87
Huron County Brd of Ed	5 754	812	4 942	57,90 %	2 861	2 893	75
Huron-Perth County RCSS Brd	5 113	-7	5 120	69,28 %	3 542	1 571	119
Central Algoma Brd of Ed	5 448	58	5 390	69,83 %	3 763	1 685	115
Sault Ste, Marie RCSS Brd	6 192	766	5 426	73,76 %	4 002	2 190	76

Il est possible de produire un échantillon plus grand, mais le rapport relatif serait le même. Le résultat est décrit dans l'introduction établie dans ces tableaux qui se trouvent dans le rapport majoritaire, mais n'est pas mentionné autre part dans ce rapport :

«Les conseils [à évaluation faible] doivent faire un choix : garder les taux d'imposition concurrentiels avec ceux des conseils limitrophes et accepter les différences dans les niveaux de service; ou garder les services à un niveau à peu près

17 Ibid.

comparable et imposer des impôts plus élevés par rapport à ceux qu'imposent les conseils limitrophes. La contrainte financière est illustrée par le fait qu'un conseil scolaire fonctionne déjà sous la surveillance du ministère tandis que d'autres fonctionnent avec des déficits accumulés.»[18]

La référence plutôt aride aux «différences dans les niveaux de service» se réfère aux expériences réelles des étudiants dans les salles de classes. Ces différences sont réelles. De nombreux conseils séparés limitrophes sont incapables de fournir des «services à un niveau à peu près comparable».

Conclusions :

Quelques points élémentaires d'une importance fondamentale pour l'équité fiscale sont illustrés par ces tableaux :

- **Les ressources dont peuvent disposer les conseils scolaires par le truchement de l'imposition locale varient d'une façon très importante sur une base provinciale.**

Une première ébauche du rapport majoritaire était plus candide que le rapport final : «... **on accepte facilement que les différences dans les dépenses par élève en Ontario sont beaucoup plus larges que les variations auxquelles on pourrait s'attendre en se basant sur les besoins et les conditions locales.»**[19] Il ne fait aucun doute que cette déclaration est vraie, comme l'est l'observation candide suivante : **«... les données sembleraient indiquer que des différences dans l'accès aux ressources locales gênent la façon dont le système est en mesure de respecter ces objectifs d'équité dans l'ensemble de la province.»**[20] Il est remarquable et intéressant de noter que la majorité insiste que même cette observation soit enlevée du texte.

Le tableau 2 indique que le conseil scolaire de la communauté urbaine de Toronto (le «MTSB») a une richesse d'évaluation qui lui permet de dépenser 1 374 $ de plus par étudiant dans les écoles élémentaires et 2 252 $ de plus par étudiant dans les écoles secondaires que le conseil de l'éducation du comté de Waterloo. Les mêmes chiffres au sujet du conseil de l'éducation du comté de Huron sont de 2 120 $ de différence dans l'élémentaire et de 2 232 $ de différence dans le secondaire. Ces différences ne sont ni justes, ni équitables.

Les différences de richesse ne constituent pas une question confessionnelle, comme le montre le tableau 5 du rapport majoritaire, étant donné qu'il y a des conseils publics pauvres et certains conseils séparés riches. Comme on peut le voir au tableau 6 de l'ébauche du rapport majoritaire du 23 octobre 1992, 106 des 122 conseils scolaires de l'Ontario ont une évaluation par élève qui est en dessous de la moyenne provinciale.

18 Rapport majoritaire, Introduction : L'environnement fiscal actuel

19 Ébauche du 23 octobre 1992, p. 101.

20 Rapport majoritaire, Article VI : Le niveau et la distribution des dépenses d'éducation.

Selon le système actuel, les riches restent riches et les pauvres restent pauvres. Ce n'est pas une situation à laquelle devrait aspirer un système d'imposition progressif.

- **Les ressources disponibles par le truchement de la fiscalité varient sur une base limitrophe entre les conseils publics et les conseils séparés.**

En dépit des avantages limités de la mise en commun limitrophe de l'évaluation des corporations publiques dans le cadre de l'article 113 de la Loi sur l'éducation, le conseil scolaire de la communauté urbaine de Toronto a une richesse d'évaluation qui lui permet de dépenser 1 450 $ de plus par étudiant à l'école élémentaire et 2 039 $ de plus par étudiant à l'école secondaire que le conseil scolaire séparé de la communauté urbaine de Toronto, son pendant dans la communauté urbaine de Toronto. Cette même observation s'applique aux autres conseils scolaires qui apparaissent aux tableaux 3 et 4. Ce n'est ni juste ni équitable.

Nous croyons que ces différences dans la façon dont les conseils scolaires limitrophes sont en mesure de percevoir des revenus est contraire au principe de l'équité horizontale. Les conseils limitrophes qui perçoivent le même taux au millième devraient avoir le même revenu par élève. Ce n'est pas le cas.

- **Les différences dans les ressources sont largement attribuables aux concentrations inégales de l'évaluation commerciale et industrielle à travers la province.**

Ce point est peut-être encore mieux illustré par le tableau 5 du rapport majoritaire[21], bien qu'il soit aussi reflété dans les tableaux de ce rapport minoritaire.

Le rapport majoritaire admet que «les différences dans la richesse d'évaluation sont relativement plus importantes pour l'évaluation commerciale et industrielle», mais il indique qu'elles sont aussi «substantielles pour l'évaluation résidentielle.»[22]

La raison principale de cette différence dans l'évaluation résidentielle est bien connue, mais n'est pas expliquée dans le rapport majoritaire. Dans le cadre du système actuel d'évaluation, toute évaluation qui peut être dirigée est assignée automatiquement au conseil scolaire local, à moins qu'une personne qui a le droit légal de prendre des mesures précises stipulées par la Loi sur l'éducation ne dirige l'évaluation pour appuyer le conseil scolaire catholique séparé local. De la même manière, lors de l'énumération, on tient pour acquis qu'un individu est un anglophone à moins qu'il ne choisisse spécifiquement d'être membre du groupe électoral de langue française. Ce mécanisme par défaut fonctionne d'une façon indue en faveur des conseils scolaires publics et aussi en faveur des conseils de langue anglaise lorsqu'il existe des conseils de langue française.

Le mécanisme par défaut déforme la distribution de l'évaluation de deux manières. Tout d'abord, il laisse les conseils publics avec une évaluation résidentielle plus

21 Ibid.

22 Ibid.

grande qu'ils n'obtiendraient si les règles de choix étaient neutres. Deuxièmement, cela affecte la distribution de l'évaluation attribuable aux corporations publiques; dans le cadre de l'article 113 de la Loi sur l'éducation, cette évaluation est partagée entre les conseils scolaires limitrophes dans la même proportion que leur évaluation résidentielle et agricole.

- **La capacité de dépenser d'un conseil scolaire dépend directement de sa richesse d'évaluation.**

Cela peut être constaté si on examine les classements de richesse relative aux tableaux 2 et 3 ci-dessus qui, et cela n'est pas surprenant, appuient les conclusions d'une version précédente du rapport majoritaire : «Les conseils qui ont une grande assiette d'évaluation par élève dépenseront plus que le montant reconnu par la province que pourront le faire les conseils qui ont une petite assiette d'évaluation par élève.»[23]

À notre avis, il n'y a pas et il ne devrait pas y avoir de justification pour les différences qui prévalent dans la façon dont les conseils scolaires sont en mesure de percevoir des revenus pour appuyer leurs missions d'éducation. L'équité fiscale ne sera pas obtenue tant que ces divergences existeront.

Un certain nombre de conseils scolaires, publics et séparés, fonctionnent maintenant avec des déficits contrairement aux stipulations de la Loi sur l'éducation et d'autres sont très proches de la ligne. **Il est absolument urgent d'obtenir une solution équitable.**

PARTIE II - Quelle est la solution?

Une solution permanente au problème de la distribution inéquitable de la richesse d'évaluation commerciale et industrielle serait efficace, relativement simple et rapide à mettre en oeuvre, et elle n'augmenterait pas le fardeau général imposé aux contribuables individuels ni au gouvernement provincial.

Nous recommandons que :

- **La province établisse un taux au millième commun pour l'évaluation commerciale et industrielle pour fins d'éducation;**
- **Que le revenu d'impôt commercial et industriel soit mis en commun; et**
- **Que les fonds en commun, ajoutés aux subventions provinciales accordées aux conseils scolaires, soient distribués de façon à combler les différences entre les revenus des impôts résidentiels et un plafond de subvention établi d'une façon réaliste ou un niveau reconnu de dépense.**

23 Ébauche du rapport majoritaire du 8 octobre 1992, p. 90 et voir l'ébauche du rapport le 23 octobre 1992, aux p. 104-105.

En fait, nous demandons la mise en commun dans l'ensemble de la province de l'évaluation commerciale et industrielle.

Durant les discussions portant sur le concept de la mise en commun, cette inquiétude a été exprimée par certains membres du Groupe de travail à l'effet que les revenus mis en commun pourraient être utilisés pour d'autres fins par la province s'ils étaient simplement ajoutés au fonds de revenu consolidé. Certains ont exprimé la crainte que ces fonds soient utilisés pour d'autres priorités du gouvernement et non pas pour l'éducation. Nous ne nous objecterions pas à ce que les fonds mis en commun soient déposés dans un fonds qui serait surveillé d'une façon indépendante de façon à calmer ces craintes.

De plus, des représentants municipaux se sont montrés inquiets à l'idée que le provincial puisse contrôler les revenus d'impôts commerciaux et industriels pour fins d'éducation. Ceci pourrait d'après eux entraîner un empiétement sur l'assiette d'évaluation, au détriment des municipalités. À l'heure actuelle, environ 24 % du coût total de l'éducation en Ontario sont financés par les impôts sur l'évaluation commerciale et industrielle et environ 50 % des impôts commerciaux et industriels sont maintenant utilisés pour fins d'éducation. Ces chiffres ont été augmentés. Nous n'aurions aucune objection à restreindre le montant des revenus qui pourrait être perçu dans l'ensemble de la province sur l'évaluation commerciale et industrielle pour fins d'éducation, afin d'éviter d'autres empiétements.

Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, la distribution de l'évaluation commerciale et industrielle, pour ne pas mentionner l'évaluation résidentielle, est déformée par l'utilisation du mécanisme par défaut dans le système d'évaluation.

Nous recommandons que tous les contribuables résidentiels soient obligés de choisir le conseil scolaire qu'ils désirent appuyer selon leurs droits constitutionnels. Dans les cas où les contribuables refuseraient ou négligeraient de le faire, leur évaluation devrait être mise en commun et divisée parmi les conseils scolaires limitrophes sur la base de l'inscription des élèves.

En faisant ces recommandations, nous rejetons le point de vue du rapport majoritaire, qui est «opposé à des incursions provinciales directes dans le champ de taxation foncière,»[24] en ce qui concerne la taxation de l'évaluation commerciale et industrielle pour fins d'éducation. Si l'on insiste d'une façon trop rigoureuse sur ce principe, on risque de perpétuer une situation inéquitable fondamentale.

- Pour les étudiants individuels et leurs parents, les différences de richesse d'évaluation sont des accidents de géographie et d'histoire. **L'accès aux droits d'éducation, qui dépend de l'accès à la richesse d'évaluation, ne devrait pas dépendre d'accidents fortuits et la politique sociale ne devrait pas perpétuer les différences qui en résultent.**

24 Ébauche du rapport majoritaire du 8 octobre 1992, p. 113 et ébauche du rapport du 23 octobre 1992, p. 127.

- La richesse d'évaluation commerciale et industrielle des zones urbaines est, en grande partie, attribuable au travail des gens qui ne résident pas dans leurs juridictions. Les sièges sociaux à Toronto, Ottawa et Windsor, par exemple, sont remplis de gens dont les enfants vont à l'école dans les zones situées à l'extérieur. Il est ni équitable ni raisonnable que le revenu d'évaluation pour fins d'éducation créé par leur activité soit dépensé seulement dans ces zones urbaines. **L'évaluation commerciale et industrielle est vraiment un actif provincial et devrait être utilisée équitablement sur une base provinciale.**
- L'activité économique de toute la province tend à se concentrer dans les régions urbaines. Les produits des entreprises industrielles sont vendus dans l'ensemble de la province et leurs prix comprennent le coût des impôts fonciers. Les ressources de la province sont utilisées dans la fabrication de ces produits. **La vitalité des zones urbaines est quelque chose à laquelle tous les Ontariens contribuent économiquement. Le reste de la province ne devrait pas être traité comme une colonie ou comme un territoire désertique qui n'est bon qu'à être exploité par les régions urbaines particulièrement en ce qui concerne le bien social et le droit élémentaire tel que l'éducation.**
- La plupart de la concentration de l'activité commerciale qui s'est produite en Ontario était et est subventionnée directement par le gouvernement provincial et constitue une partie de la stratégie industrielle à laquelle l'ensemble de la population de l'Ontario contribue. **Il n'est donc pas équitable que la richesse d'évaluation commerciale et industrielle, l'un des produits de la concentration et l'un de ses avantages, bénéficie seulement à certains Ontariens et non pas à l'ensemble de la population de la province.**

La position de la majorité ignore aussi le fait qu'il y a un certain nombre d'incursions actuelles qui ne diffèrent pas beaucoup de ce que nous recommandons, ainsi par exemple :

- le taux au millième standard déterminé par le provincial que les conseils scolaires doivent percevoir;
- les exigences d'une mise en commun avec les secteurs limitrophes de l'évaluation des corporations publiques;
- la mise en commun du revenu d'évaluation parmi les conseils publics dans la communauté urbaine de Toronto qui est distribué sur une base par élève.

Notre point de vue est que le revenu d'imposition recueilli à partir de l'évaluation commerciale et industrielle pour fins d'éducation devrait être mis en commun et distribué sur une base provinciale dans l'intérêt de l'équité envers les contribuables résidentiels, les contribuables commerciaux et industriels, les conseils scolaires, et avant tout, envers les étudiants.

PARTIE III - Objections possibles à nos recommandations

Le rapport majoritaire conclut que la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle ne serait pas appropriée.[25] Son but est de maintenir le status quo.

Pour analyser la position de la majorité, il est nécessaire de reprendre sa rhétorique. La question soulevée est bien présentée dans le rapport majoritaire sous les mots suivants :

«Étant donné l'objectif qui est de garantir l'équité [dans le service][26] pour l'ensemble de la province par l'entremise d'un modèle de financement des dépenses pour l'éducation, la principale question sur le côté revenu serait de trouver comment le coût de fournir ce service en se basant sur l'impôt foncier devrait être distribué parmi les contribuables résidentiels dans l'ensemble de l'Ontario et parmi les contribuables commerciaux et industriels.»[27]

Pour répondre à cette question, la majorité offre l'argument suivant :

- «Les conseils scolaires ne peuvent pas fonctionner efficacement en tant qu'institutions du gouvernement local sans avoir des responsabilités très claires envers les contribuables locaux qui les appuient. La mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle aurait pour effet de saper cette responsabilité.»[28]
- «... quels que soient les avantages d'équité qui pourraient être réalisés à la suite de la mise en commun, ils seraient plus que compenser par les impacts négatifs apportés au système d'administration et de responsabilité locale concernant l'éducation.»[29]
- «Les questions d''administration locale reliées à la mise en commun pour les dépenses déterminées localement sont, entre autres, plus sérieuses qu'elles le sont pour la mise en commun dans l'ensemble de la province en ce qui concerne le soutien des programmes rendu obligatoire par le provincial. Au moins, avec la mise en commun à l'échelle de la province, le même gouvernement prend des décisions d'imposition et de dépenses. Avec la mise en commun pour les dépenses déterminées localement, une seule juridiction s'occupe de la perception des recettes qui sont dépensées dans une autre juridiction sur des programmes qui sont discrétionnaires. Ceci est contraire à

---

25 Rapport majoritaire, Article VI : Le niveau et la distribution des dépenses de l'éducation.

26 Ces mots entre guillemets ont été supprimés de l'ébauche du rapport à la dernière minute, peut-être pour éviter d'attirer l'attention sur un point : chaque fois que l'inéquité affecte directement les étudiants individuels, c'est dans leurs niveaux personnels de service. L'inéquité n'est pas un concept abstrait, mais une réalité vivante.

27 Rapport majoritaire, Article VI : Le financement de l'éducation et l'équité pour les contribuables.

28 Rapport majoritaire, Article VI : Mise en commun de l'évaluation.

29 Ibid.

la notion démocratique traditionnelle que ceux qui sont responsables des dépenses devraient être responsables des impôts qui appuient ces dépenses.[30]

- Le Groupe de travail a conclu donc que les importantes questions d'équité des étudiants dans l'ensemble de l'Ontario pourraient être résolues à la suite de l'amélioration de la formule de financement pour les services exigés par la province et non pas par la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle.»[31]

On peut voir que l'argument essentiel de la majorité serait que la mise en commun de l'évaluation commerciale et industrielle sape l'autonomie des conseils scolaires (c'est ce que nous interprétons comme étant le sens du mot «administration») et leurs responsabilités.

Nous ne sommes pas d'accord avec l'argument principal de la majorité ci-dessous dans la mesure où il se rapporte à l'autonomie et à la responsabilité concernant la véritable «propriété» de l'évaluation commerciale et industrielle, et à la nécessité d'obtenir d'autres argents du provincial.

L'autonomie locale et la responsabilité

Nous ne sommes pas d'accord avec l'argument de la majorité se rapportant à l'autonomie et à la responsabilité pour trois raisons :

- Il surestime d'une façon significative le degré d'autonomie financière réelle dont bénéficient actuellement les conseils scolaires, autonomie qui est directement reliée à la richesse d'évaluation. La plupart des conseils scolaires, autres que les plus riches, ont très peu d'autonomie financière. Ils sont assujettis à l'imposition du taux au millième standard du provincial. Ils dépendent des subventions et doivent satisfaire les conditions reliées à ces subventions, conditions qui ne s'appliquent pas aux conseils scolaires qui peuvent se financer d'eux-mêmes. Plus le conseil est pauvre, plus la subvention est grande et plus le conseil subit des contraintes dans la façon dont il peut percevoir des fonds localement. En vérité, seuls les conseils scolaires riches qui peuvent dépenser au-delà du plafond des subventions à volonté peuvent réellement être décrits comme bénéficiants d'une mesure d'autonomie financière.
- L'article 113 de la Loi sur l'éducation exige maintenant la mise en commun limitrophe de l'évaluation des corporations publiques. Il n'y a rien pour prouver que l'autonomie des conseils scolaires ou leurs responsabilités ont été affectées de quelque manière que ce soit.

30 Ibid.

31 Ibid.

- Le taux au millième standard déterminé par le gouvernement provincial est une incursion déjà en place qui n'est pas tellement différente de ce que nous recommandons.

Nous croyons qu'un degré égal d'autonomie financière devrait être offert à tous les conseils scolaires. Cela ne peut être réalisé que dans le cas où tous les conseils scolaires aient à faire le même effort d'impôt pour prélever la part locale des coûts afin de fournir les programmes et les services de l'éducation, aussi bien en dessous qu'au-dessus des plafonds de subvention du provincial. Un ingrédient important, pour que tous les conseils scolaires bénéficient d'une autonomie égale, serait la mise en commun à l'échelle provinciale de l'évaluation commerciale et industrielle pour fins d'éducation, comme nous le recommandons.

De plus, nous croyons que le point réel d'autonomie et de responsabilité pour les conseils scolaires se retrouve dans leurs activités éducatives, où ils doivent exercer leur pouvoir de prise de décisions conformément à la volonté des parents et des contribuables auxquels ils doivent vraiment répondre.

Nous rejetons spécifiquement la notion selon laquelle l'accès à l'évaluation commerciale et industrielle est essentiel pour que les conseils scolaires puissent maintenir leurs responsabilités. On pourrait s'attendre à ce que la mise en commun de l'évaluation des corporations exigée par l'article 113 de la Loi sur l'éducation aurait affecté la responsabilité des conseils scolaires. Il n'y a aucune preuve à l'appui pour indiquer que cela se soit produit. Ce n'est pas surprenant étant donné que les contribuables en tant qu'individus votent pour les conseils scolaires et non pas les corporations. C'est envers les contribuables individuels que les conseils scolaires sont financièrement responsables au sens véritable. **Nous croyons donc que, contrairement à l'évaluation commerciale et industrielle, l'accès continu du conseil scolaire à l'évaluation résidentielle constitue un élément nécessaire à l'autonomie locale et à la responsabilité et qu'il ne devrait pas être abandonné comme source de financement pour l'éducation.** Il est bon de noter que sur la base de l'évaluation résidentielle à elle seule, les conseils scolaires limitrophes sont beaucoup plus comparables en ce qui a trait à la richesse d'évaluation par élève qu'ils ne le sont lorsque la déformation marquée de l'évaluation commerciale et industrielle est introduite. Une fois que l'influence déformante de ce mécanisme par défaut sera supprimée, comme nous le recommandons, il en résultera une uniformité encore plus grande.

D'autre part, si l'argument de la majorité était accepté, quel serait le résultat à court terme et à long terme?

À court terme, les conseils plus pauvres seraient aidés par une augmentation du financement du gouvernement provincial sous forme de subventions et leurs niveaux de service s'amélioreraient par rapport aux conseils plus riches. Toutefois, étant donné qu'ils manqueront encore de ressources d'évaluation, les conseils plus pauvres seront toujours incapables de se lancer dans des «dépenses discrétionnaires» au-delà du plafond de subvention, contrairement aux conseils

plus riches. De telles dépenses continueraient à dépendre de la richesse d'évaluation, ce qui amènera inévitablement des différences dans les niveaux de service pour les étudiants à travers l'Ontario. De plus, il continuerait à y avoir des différences limitrophes, bien que celles-ci seraient peut-être moins importantes en raison de l'augmentation des fonds du provincial. C'est peut-être la raison pour laquelle la majorité semble abandonner l'objectif d'équité en faveur d'un objectif de «meilleure équité».[32] Le résultat sera certainement pas l'égalité dans les possibilités d'éducation.

À long terme, l'expérience a montré que les plafonds de subvention établis sur une base réaliste commencent à s'éroder et forcent les conseils scolaires à compter de plus en plus sur leur assiette d'évaluation locale. Si cela se produit, à plus ou moins brève échéance, la situation de crise qui prévoit à l'heure actuelle se reproduira tout simplement. Seuls les conseils riches auront le filet de sécurité que leur fournit la richesse de leur évaluation. **Nous croyons que les perspectives futures d'une telle solution sont entièrement inacceptables et contraires au principe élémentaire de l'équité.** Le point de vue du rapport majoritaire sur la nécessité de changements est prophétique et nous croyons qu'il est directement applicable :

> «L'un des résultats de l'échec de l'Ontario dans la solution des problèmes dans son système de gouvernements locaux et de financement des gouvernements locaux serait que chaque tentative successive de réforme doit faire face à un ensemble de problèmes plus sérieux que la tentative précédente. Les problèmes ne disparaissent pas avec le temps, ils empirent. Quelles que soient les conséquences impliquées par la réforme, les conséquences de l'inaction seront encore pires à l'avenir.»[33]

Nous sommes d'accord.

La grande majorité ne répond pas à la question du Trésorier concernant «quels changements devrait-on apporter au système des impôts fonciers ... pour ... que les conseils scolaires puissent améliorer l'équité dans leurs besoins de perception de revenus» avec une réponse basée sur des principaux fiscaux. Ceci évite le centre de la question.

La conclusion de la majorité selon laquelle «il n'y a pas d'objectif équitable à obtenir en mettant en commun l'évaluation pour appuyer les services obligatoires qui sont reconnus pour des objectifs de financement de péréquation»[34] est simplement fausse lorsqu'elle s'applique au monde réel. Toutefois, la majorité se sent obligée de prendre cette position puisqu'elle veut prétendre que la richesse d'évaluation n'est pas vraiment importante en raison de la péréquation provinciale. La majorité va

32 Rapport majoritaire, Recommandation 5.

33 Rapport majoritaire, Article VIII : Transition

34 Rapport majoritaire, Article VI : La mise en commun de l'évaluation.

jusqu'à dire que le «financement disponible pour fournir les services obligatoires devrait être indépendant de l'assiette d'évaluation locale».[35] Ceci contredit complètement d'autres déclarations de la majorité à l'effet que les «objectifs généraux du système d'éducation en Ontario sont mieux servis en continuant le système actuel de responsabilité partagée pour l'éducation entre les gouvernements locaux et le gouvernement provincial», «les valeurs importantes de la responsabilité partagée entre le provincial et les gouvernements locaux et l'autonomie et la responsabilité des gouvernements locaux suggèrent qu'il ne serait pas bon de passer entièrement à un financement de la part du provincial pour l'ensemble de ces services» et à la recommandation 35. Cette contradiction montre seulement que la fidélité de la majorité à ces principes est compromise par l'auto-intérêt.

Qui «possède» les évaluations commerciales et industrielles

Le rapport majoritaire prétend qu'avec «la mise en commun pour les dépenses déterminées localement, une juridiction locale finit par percevoir un revenu qui est envoyé dans une autre juridiction locale sur des programmes qui sont discrétionnaires au niveau local. Ceci est contraire à la notion démocratique selon laquelle ceux qui sont responsables des dépenses devraient être responsables des impôts qui appuient ces dépenses.»

Cet argument est tout à fait respecté par nos recommandations. Étant donné que l'évaluation commerciale et industrielle est une ressource provinciale qui est conçue pour être utilisée dans les programmes de financement exigés par le provincial en partie, il n'y a aucun rôle pour l'imposition locale de l'évaluation commerciale et industrielle. Si un conseil scolaire désire se lancer dans des dépenses discrétionnaires, il lui faudra imposer son assiette d'évaluation résidentielle. Pour cette raison, notre recommandation est conforme à la «notion démocratique traditionnelle» et elle favorise la véritable responsabilité.

Toutefois, nous ne nous attendons pas à ce que la majorité soit satisfaite de cette réponse. Leur revendication serait que l'évaluation commerciale et industrielle pour des fins d'éducation n'est pas une ressource provinciale mais qu'elle «appartient» aux conseils scolaires locaux. Nous ne sommes pas d'accord avec ce point de vue pour les raisons qui ont été précisées dans la partie II de ce rapport minoritaire.

Une plus grande quantité d'argent du provincial

On dit souvent que la meilleure défense est une bonne attaque. Il n'est donc pas surprenant que la majorité identifie le besoin d'une augmentation du financement du provincial comme étant la clé pour résoudre les problèmes d'équité et de

---

35 Ibid.

capacité, étant donné que cela permet aux riches de garder ce qu'ils ont. Nous ne sommes pas d'accord avec cet argument pour un certain nombre de raisons :

- Il est objectivement difficile de prétendre que dans la province de l'Ontario le montant dépensé pour l'éducation n'est pas suffisant étant donné que nos niveaux de dépenses au total pour l'éducation dépassent les dépenses qui sont effectuées dans la plupart des secteurs d'éducation des autres provinces et des autres pays. Le problème provient du fait que cet argent n'est pas distribué d'une façon équitable.
- Une éducation excellente est maintenant fournie par de nombreux conseils scolaires de la province à des niveaux de dépenses qui sont relativement plus faibles que ceux des conseils plus riches. Ceci peut constituer une preuve objective à l'effet qu'une redistribution pourrait être réalisée sans avoir un impact négatif important sur la qualité de l'éducation en Ontario.
- Le provincial ne dispose pas d'argent supplémentaire. Une solution générale qui dépendrait d'un montant d'argent additionnel de la part du provincial, sauf dans des situations particulières pour des besoins spéciaux, doit être considérée comme irréaliste mais aussi comme un moyen calculé de retarder les changements essentiels.
- La situation inéquitable de status quo concernant la richesse des évaluations commerciales et industrielles ne devrait pas être préservée même si le financement provincial pouvait être augmenté. L'équité dans l'autonomie financière parmi les conseils scolaires constitue une valeur indépendante qui vaut la peine d'être recherchée.
- L'équité ne peut jamais être réalisée alors que les fardeaux fiscaux ne sont pas équitables pour l'ensemble des contribuables. Il n'est pas approprié de remédier à un problème d'équité fiscale aussi vaste avec des solutions basées sur des dépenses.

Nous croyons que l'argument de la majorité en faveur de fonds provinciaux complémentaires part d'une idée préconçue tout à fait fausse, à savoir que l'évaluation commerciale et industrielle serait une ressource purement locale. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, nous croyons que l'évaluation commerciale et industrielle doit être considérée comme une ressource provinciale.

Capacité contributive

Dans le rapport majoritaire, le paragraphe suivant apparaît :

> «La mise en commun de l'évaluation pour les services rendus obligatoires par la province aura un impact sur l'assiette totale des ressources pour l'éducation seulement dans la mesure où les impôts locaux mis en commun sont utilisés comme substitut pour des subventions créées à partir de sources de revenu provinciales. L'implication de la vue générale du Groupe de travail concernant

l'opportunité des impôts fonciers comme source de financement pour l'éducation serait que le financement à partir des sources provinciales devrait être augmenté plutôt que réduit. En conséquence, aucun objectif équitable n'est réalisé par l'évaluation mise en commun pour appuyer ces services obligatoires qui sont reconnus pour fins de financement de péréquation».[36]

L'objectif de ce paragraphe dans l'argument présenté par la majorité est difficile à déchiffrer. Toutefois, à la lumière de l'objectif de la majorité de maintenir le status quo, en ce qui concerne l'évaluation commerciale et industrielle, il doit être interprété comme un argument prétendant qu'il est mauvais d'avoir trop d'évaluations locales parce que cela pourrait réduire la dépendance envers les subventions. Cette dépendance devrait être encouragée parce qu'elle reflète mieux la capacité contributive que le régime de propriété foncière. (Nous faisons remarquer en passant que la puissance de cet argument semble disparaître pour la majorité lorsque l'on passe aux «dépenses discrétionnaires»).

Néanmoins, l'argument repose surtout sur le principe que le financement de l'éducation devrait prendre connaissance d'une certaine capacité contributive du contribuable. En dépit de notre appui pour le principe, nous ne croyons pas que cela s'applique à l'évaluation commerciale et industrielle.

- Le rapport majoritaire fait remarquer qu'il n'y a qu'une faible corrélation entre les impôts fonciers résidentiels et les revenus des ménages. Toutefois, même si les impôts fonciers résidentiels étaient redistribués de façon ce qu'ils puissent mieux prendre en ligne de compte la capacité contributive sur la base par ménage (une situation que nous appuierions), une telle redistribution ne pourrait pas résoudre le problème sur la façon dont l'évaluation commerciale et industrielle devrait être distribuée.
- Il n'y a aucune preuve à l'appui que le principe de capacité contributive est violé si l'on continue à se fier à l'évaluation commerciale et industrielle pour fins d'éducation. Au contraire, il est tout à fait juste de prendre pour acquis que les concentrations actuelles d'une telle évaluation reflètent les réalités du marché qui, par leur nature, doivent prendre en ligne de compte la capacité contributive en termes économiques. En conséquence, les carences identifiées en ce qui concerne l'assiette d'évaluation résidentielle ne s'appliquent pas également à l'assiette d'évaluation commerciale et industrielle.
- Étant donné qu'elles n'y sont pas reliées, les réformes à l'impôt foncier résidentiel qui tiendrait mieux en ligne de compte la capacité contributive ne devraient pas retarder la réforme dans la distribution des impôts commerciaux et industriels qui est extrêmement pressante.

---

36 Ibid.

Besoins

En réponse à nos recommandations, certains pourraient prétendre que la distribution actuelle du revenu provenant de l'évaluation commerciale et industrielle aux conseils scolaires est équitable parce qu'elle porte un rapport étroit envers des besoins réels. En d'autres termes, les riches ont besoin de rester riches. Nous ne sommes pas d'accord avec cette objection pour un certain nombre de raisons :

- L'argument selon lequel les conseils scolaires plus riches ont besoin de relativement plus d'argent parce que leurs clients s'attendent à plus de services ou parce que leurs clients ont besoin de plus de services, à la lumière des circonstances locales, est réfuté par les différences de richesse entre les conseils scolaires limitrophes. Par exemple, les conseils publics et séparés de la communauté urbaine de Toronto doivent tous deux répondre aux problèmes des enfants qui se trouvent à l'intérieur de la ville, mais ils doivent le faire sur des assiettes d'évaluation très différentes. Ainsi, le fait que cet argument ne soit pas mentionné dans le rapport majoritaire constitue, à notre avis, une admission tacite qu'il ne supporterait pas un examen approfondi. Certains prétendront que les conseils séparés ne supportent pas leur part de programmes à coûts plus élevés. Il semble que ce soit tout à fait le contraire, particulièrement si l'on tient compte du rôle de chef de file qui a été pris par le système séparé dans l'éducation spéciale intégrée.
- Il existe des zones urbaines en Ontario, comme Ottawa par exemple, qui bénéficient d'une richesse d'évaluation et des niveaux de dépenses similaires mais n'ont pas les mêmes problèmes sociaux que la communauté urbaine de Toronto.
- Il est faux de supposer que des besoins similaires ne surviennent pas à d'autres endroits de l'Ontario et particulièrement dans des places qui ont été frappées durement par la récession comme St. Catharines ou Sault Ste. Marie, qui ne sont pas, relativement parlant, des collectivités très riches. **Nous croyons les besoins supplémentaires des étudiants doivent être résolus d'une façon équitable dans l'ensemble de la province, partout où ces besoins se font sentir.**

Pour ces raisons, nous pensons que la distribution actuelle de la richesse d'évaluation commerciale et industrielle ne peut pas être justifiée comme un mandat équitable pour l'existence de besoins et comme une excuse pour maintenir le status quo.

- Finalement, des facteurs à l'intérieur des plafonds de subvention devraient être suffisamment sensibles pour déceler les différences de besoins parmi les conseils scolaires et en tenir compte, en gardant à l'esprit les différences de population et les circonstances locales changeantes. Le fait de résoudre les besoins spéciaux par les dépenses constitue une utilisation plus efficace et plus équitable des fonds publics.

Conclusions

Dans cette partie du rapport minoritaire, nous avons réfuté des objections à nos recommandations, aussi bien celles qui pouvaient se trouver dans le rapport majoritaire et celles qui pourraient être formulées par d'autres. Nous croyons que chacune des objections peuvent en fait être inversées pour appuyer nos recommandations. Nous croyons que les principes d'autonomie locale et de responsabilité pourraient en fait être améliorés par nos recommandations. Les conseils scolaires bénéficieront d'une autonomie équivalente en termes financiers et connaîtront un meilleur facteur de responsabilité envers les utilisateurs du système qui se retrouvent exclusivement parmi les contribuables résidentiels.

Nous croyons qu'un bon examen des dépenses actuellement consacrées à l'éducation mènerait à la conclusion inévitable qu'il n'y a plus d'argent à espérer du provincial pour restaurer l'équité dans le système de financement de l'éducation. Mais il faudrait opter pour une meilleure distribution des montants qui sont maintenant dépensés, aussi bien par la province que par les gouvernements locaux. Si des fonds supplémentaires étaient nécessaires de la part de la province, les montants dont on aurait besoin seraient beaucoup plus modestes dans le cadre de nos recommandations que dans celles proposées par la majorité.

Nous croyons que l'argument basé sur la capacité contributive appuie la redistribution de la richesse d'évaluation commerciale et industrielle.

Finalement, nous croyons qu'un argument basé sur les besoins entraîne inévitablement la conclusion que la richesse d'évaluation devrait être équitablement et justement distribuée de façon à ce que les besoins de tous les étudiants de l'Ontario puisse être satisfaits et non pas juste ceux qui sont assez chanceux pour se trouver dans des conseils scolaires riches.

Partie IV - Mesures de transition

Nos recommandations auront un impact sur les conseils scolaires qui sont maintenant riches dans l'évaluation commerciale et industrielle. Étant donné que les dépenses dépendent, dans une grande mesure, des revenus fiscaux, nos recommandations réduiraient la capacité de dépense de ces conseils scolaires. Nous nous rendons compte qu'une réduction immédiate des niveaux de dépense serait vraiment traumatisante.

Nous sommes donc d'accord en général avec les observations du rapport majoritaire sur la nécessité de mécanismes de transition et sur les questions qui doivent être traitées par de tels mécanismes.[37] Toutefois, la portée de cette transition doit être élargie à partir du critère de «choc d'impôt foncier substantiel et brutal pour

37 Rapport majoritaire, Article VIII : Transition

la communauté» (ce qui ne serait pas l'impact des recommandations que nous proposons), jusqu'à l'impact sur les niveaux de dépenses des conseils scolaires.

Les mesures de transition devraient tenir compte des principes suivants :

- **L'équité ne devrait pas être retardée.**

Les mesures de transition ne devraient être financées sur le dos des conseils scolaires à évaluation faible. La transition de six ans pour la mise en commun des zones limitrophes concernant l'évaluation des corporations publiques, exigée par l'article 113 de la Loi sur l'éducation et ses règlements n'a eu pour effet que de mettre un peu plus en péril la santé financière d'un grand nombre de conseils scolaires. La même erreur ne devrait pas être répétée.

- **Les mesures de transition doivent être efficaces.**

Par cela, nous voulons dire que les mesures de transition ne devraient pas être trop généreuses pour les conseils scolaires qui ont bénéficié d'un avantage injuste. Les mesures de transition devraient prendre en ligne de compte les réserves existantes des conseils scolaires qui ne sont pas plus que les résultats cristallisés de l'inégalité dans le système d'évaluation. De la même manière, les mesures transitoires devraient tenir compte des aubaines dont vont bénéficier les conseils scolaires qui possèdent des richesses d'évaluation au-dessus de la moyenne provinciale et qui résulteront directement de la mise en oeuvre de l'évaluation à la valeur marchande. Ceci serait une utilisation appropriée d'une occasion «pour que les impacts se compensent les uns les autres», selon les termes mêmes du rapport majoritaire.[38] Il n'y a pas de raison de rendre les riches encore plus riches.

- **Il doit avoir une solution aux difficultés financières des conseils dont l'évaluation est pauvre.**

Les mesures traditionnelles doivent tenir compte du fait que les réformes que nous proposons ne fourniront pas de l'aide assez rapidement aux conseils scolaires qui éprouvent de graves difficultés financières. Le système d'évaluation actuel a produit des victimes parmi les conseils scolaires. Pour cette raison, une aide financière directe venant de la province est nécessaire de façon à éviter les requêtes à la Commission des affaires municipales de l'Ontario dans le cadre de la Loi sur les affaires municipales, R.S.O. 1990 c.M.46 (mise sous séquestre).

38 Ibid.

PARTIE V - Conclusions

Notre objectif, comme nous l'avons dit dès le début, est de rechercher l'équité pour les contribuables fonciers et cette équité sera réalisée lorsque les contribuables fonciers de toute la province auront à faire le même effort d'imposition pour fournir une unité de financement égale pour chaque étudiant.

À notre avis, il s'agit de la signification et de l'objectif de péréquation, une signification et un objectif qui n'ont pas été encore entièrement réalisés. Ce principe est bien exprimé dans le rapport majoritaire :

> ... les gouvernements devraient avoir des capacités similaires pour fournir des services quelles que soient leurs assiettes économiques locales. L'objectif consiste implicitement à s'assurer qu'un individu ne soit pas privé des services publics simplement parce qu'il vit dans une juridiction qui manque la capacité fiscale de fournir ces services.[39]

Le temps d'agir est maintenant. La situation pour de nombreux conseils scolaires est urgente et critique.

Pour récapituler, nos recommandations sont les suivantes :

Nous recommandons que :

- **La province établisse un taux au millième commun en vue d'une évaluation commerciale et industrielle pour fins d'éducation;**
- **Que le revenu des impôts commerciaux et industriels soit mis en commun; et**
- **Que les fonds mis en commun, ainsi que les subventions provinciales aux conseils scolaires, soient distribués de façon à compenser la différence entre les revenus d'impôts résidentiels et un plafond de subvention ou un niveau reconnu de dépenses qui soit établi d'une façon réaliste.**

Nous recommandons que tous les contribuables résidentiels soient obligés de choisir le conseil scolaire qu'ils désirent appuyer selon leurs droits constitutionnels. Dans les cas où les contribuables refuseraient ou négligeraient de le faire, leur évaluation devrait être mise en commun et divisée parmi les conseils scolaires limitrophes sur la base de l'inscription des élèves.

39 Rapport majoritaire, Article V : Péréquation.

Tableau 1 de l'Annexe

INDICE DE RICHESSE DES CONSEILS EN IGNORANT LES ÉTUDIANTS DES ÉCOLES SECONDAIRES

Classement	Nom du conseil	Évaluation égalisée 1990 par élève élémentaire ($)	Indice de richesse	Rendement de l'impôt sur un millième Égalisé	Taux au millième requis pour percevoir 100 $ par élève élémentaire
1	KIRKLAND LAKE DISTRICT R C S S B	50 644	0,156	51	1,961
2	FORT FRANCES RNY RIVER DIST R C S S B	64 832	0,200	65	1,538
3	MICHIPICOTEN DISTRICT R C S S B	67 791	0,209	68	1,471
4	NORTH SHORE DISTRICT R C S S B	72 412	0,224	72	1,389
5	CHAPLEAU PANET CAVERLY R C S S B	76 534	0,236	77	1,299
6	COCHRANE IROQ FALLS DIST R C S S B	77 717	0,240	78	1,282
7	KENORA DISTRICT R C S S B	81 815	0,253	82	1,220
8	GERALDTON DISTRICT R C S S B	82 166	0,254	82	1,220
9	TIMISKAMING DISTRICT R C S S B	85 931	0,265	86	1,163
10	DRYDEN DIST R C S S B	91 216	0,282	91	1,099
11	LANARK LEEDS GRNVILLE CTY R C S S B	93 811	0,290	94	1,064
12	NORTH OF SUPERIOR R C S S B	98 962	0,305	99	1,010
13	HASTINGS PRINCE EDWD CTY R C S S B	102 553	0,317	103	0,971
14	P BORO VIC NRTHM NEWCASTLE R C S S B	106 241	0,328	106	0,943
15	NIPISSING DISTRICT R C S S B	107 724	0,333	108	0,926
16	RENFREW COUNTY R C S S B	108 530	0,335	109	0,917
17	HEARST DISTRICT R C S S B	108 668	0,335	109	0,917
18	TIMMINS DISTRICT R C S S B	109 311	0,337	109	0,917
19	STORMNT DNDAS GLNGRRY CTY R C S S B	110 576	0,341	111	0,901
20	BRUCE GREY COUNTY R C S S B	112 588	0,348	113	0,885
21	LAMBTON COUNTY R C S S B	115 981	0,358	116	0,862
22	PRESCOTT RUSSELL CTY R C S S B	118 639	0,366	119	0,840
23	KAPUSKASING DISTRICT R C S S B	119 677	0,369	120	0,833
24	SUDBURY DISTRICT R C S S B	121 794	0,376	122	0,820
25	BRANT COUNTY R C S S B	121 682	0,376	122	0,820
26	SIMCOE COUNTY R C S S B	121 719	0,376	122	0,820
27	DURHAM REGION R C S S B	123 958	0,383	124	0,806
28	SAULT STE MARIE DISTRICT R C S S B	131 189	0,405	131	0,763
29	KENT COUNTY R C S S B	131 477	0,406	131	0,763
30	OXFORD COUNTY R C S S B	132 910	0,410	133	0,752
31	ESSEX COUNTY R C S S B	134 943	0,417	135	0,741
32	HURON PERTH COUNTY R C S S B	136 142	0,420	136	0,735
33	ELGIN COUNTY R C S S B	136 698	0,422	137	0,730
34	FRNTNAC LNNX ADNGTON CTY R C S S B	140 910	0,435	141	0,709
35	LONDON MIDDLESEX COUNTY R C S S B	143 018	0,441	143	0,699
36	CARLETON R C S S B	144 444	0,446	144	0,694
37	HORNEPAYNE B OF E	145 103	0,448	145	0,690
38	WATERLOO COUNTY R C S S B	145 902	0,450	146	0,685
39	WINDSOR R C S S B	147 774	0,456	148	0,676
40	DUFFERIN PEEL R C S S B	150 189	0,464	150	0,667

41	LAKEHEAD DISTRICT R C S S B	150 993	0,466	151	0,662
42	WELLINGTON COUNTY R C S S B	154 015	0,475	154	0,649
43	HAMILTON WENTWORTH R C S S B	154 528	0,477	155	0,645
44	WELLAND COUNTY R,C,S,S,B,	154 714	0,478	155	0,645
45	LINCOLN COUNTY R C S S B	159 955	0,494	160	0,625
46	OTTAWA/CARLETON FRENCH RCSSB	160 541	0,496	161	0,621
47	HALDIMAND NORFOLK COUNTY R C S S B	167 573	0,517	168	0,595
48	CENTRAL ALGOMA B OF E	169 671	0,524	170	0,588
49	HALTON R C S S B	172 721	0,533	173	0,578
50	CHAPLEAU B OF E	173 906	0,537	174	0,575
51	OTTAWA/CARLETON FRENCH PUBLIC	178 297	0,550	178	0,562
52	EAST PARRY SOUND B OF E	181 888	0,561	182	0,549
53	PRESCOTT RUSSELL COUNTY B OF E	183 568	0,567	184	0,543
54	RED LAKE B OF E	183 979	0,568	184	0,543
55	LENNOX ADDINGTON COUNTY B OF E	193 747	0,598	194	0,515
56	YORK REGION R C S S B	205 151	0,633	205	0,488
57	LANARK COUNTY B OF E	208 450	0,643	208	0,481
58	FORT FRANCES RAINY RIVER B OF E	209 022	0,645	209	0,478
59	BRUCE COUNTY B OF E	210 082	0,648	210	0,476
60	ATIKOKAN B OF E	211 799	0,654	212	0,472
61	NORTH SHORE B OF E	221 037	0,682	221	0,452
62	HURON COUNTY B OF E	221 073	0,682	221	0,452
63	HASTINGS COUNTY B OF E	221 271	0,683	221	0,452
64	PRINCE EDWARD COUNTY B OF E	224 445	0,693	224	0,446
65	GERALTON B OF E	224 740	0,694	225	0,444
66	NIPISSING B OF E	225 131	0,695	225	0,444
67	KIRKLAND LAKE B OF E	228 070	0,704	228	0,439
68	ELGIN COUNTY B OF E	230 078	0,710	230	0,435
69	RENFREW COUNTY B OF E	233 381	0,720	233	0,429
70	VICTORIA COUNTY B OF E	236 272	0,729	236	0,424
71	METROPOLITAN SEP, SCH, B,	237 943	0,734	238	0,420
72	TIMISKAMING B OF E	238 626	0,737	239	0,418
73	MANITOULIN B OF E	240 628	0,743	241	0,415
74	DUFFERIN COUNTY B OF E	241 195	0,745	241	0,415
75	ESPANOLA B OF E	241 552	0,746	242	0,413
76	NORFOLK B OF E	241 624	0,746	242	0,413
77	NORTHUMBERLAND NEWCASTLE CTY B OF E	242 510	0,749	243	0,412
78	GREY COUNTY B OF E	248 671	0,768	249	0,402
79	COCHRANE IROQUOIS FALLS B OF E	251 596	0,777	252	0,397
80	NIPIGON RED ROCK B OF E	252 784	0,780	253	0,395
81	BRANT COUNTY B OF E	253 173	0,782	253	0,395
82	PERTH COUNTY B OF E	255 301	0,788	255	0,392
83	LEEDS GRENVILLE COUNTY B OF E	269 825	0,833	270	0,370
84	LAKE SUPERIOR B OF E	273 703	0,845	274	0,365
85	KENT COUNTY B OF E	279 816	0,864	280	0,357
86	CARLETON B OF E	282 280	0,871	282	0,355
87	HALDIMAND COUNTY B OF E	282 318	0,871	282	0,355
88	DRYDEN B OF E	284 228	0,877	284	0,352
89	WELLINGTON COUNTY B OF E	287 039	0,886	287	0,348

90	OXFORD COUNTY B OF E	290 006	0,895	290	0,345
91	MIDDLESEX COUNTY B OF E	290 291	0,896	290	0,345
92	TIMMINS B OF E	292 765	0,904	293	0,341
93	NIAGARA SOUTH B OF E	295 687	0,913	296	0,338
94	SAULT STE MARIE B OF E	296 079	0,914	296	0,338
95	PETERBOROUGH COUNTY B OF E	296 163	0,914	296	0,338
96	DURHAM B OF E	296 452	0,915	296	0,338
97	SUDBURY B OF E	298 645	0,922	299	0,334
98	ESSEX COUNTY B OF E	299 740	0,925	300	0,333
99	LAKEHEAD B OF E	302 801	0,935	303	0,330
100	STORMNT DNDAS GLNGRRY CTY B OF E	303 339	0,936	303	0,330
101	WATERLOO COUNTY B OF E	303 640	0,937	304	0,329
102	LINCOLN COUNTY B OF E	306 278	0,945	306	0,327
103	LONDON B OF E	306 610	0,946	307	0,326
104	FRONTENAC COUNTY B OF E	310 656	0,959	311	0,322
105	SIMCOE COUNTY B OF E	315 768	0,975	316	0,316
106	WENTWORTH COUNTY B OF E	316 863	0,978	317	0,315
	MOYENNE PROVINCIALE	**324 032**	**1,000**	**325**	**0,325**
107	OTTAWA R C S S B	329 215	1,016	329	0,304
108	LAMBTON COUNTY B OF E	343 214	1,059	343	0,292
109	HAMILTON B OF E	344 545	1,064	345	0,290
110	MICHIPICOTEN B OF E	358 571	1,107	359	0,279
111	KENORA B OF E	364 840	1,126	365	0,274
112	WEST PARRY SOUND B OF E	379 932	1,173	380	0,263
113	HALTON B OF E	416 946	1,287	417	0,240
114	WINDSOR B OF E	424 027	1,309	424	0,236
115	MUSKOKA B OF E	424 665	1,311	425	0,235
116	HALIBURTON COUNTY B OF E	438 138	1,352	438	0,228
117	PEEL B OF E	465 162	1,436	465	0,215
118	HEARST B OF E	476 966	1,472	477	0,210
119	YORK COUNTY B OF E	487 087	1,504	487	0,205
120	KAPUSKASING B OF E	562 651	1,737	563	0,178
121	OTTAWA B OF E	687 774	2,123	688	0,145
122	METRO TORONTO B OF E	734 863	2,268	735	0,136

B OF E = Conseil de l'ducation

R C S S B = Conseil scolaire catholique séparé

Annexe B

Liste des rapports du Groupe de travail par groupes de discussions du Groupe de travail :

- Rapport du groupe de discussion sur l'évaluation
- Rapport des sources de revenu appropriées («Nettoyons les miroirs»)
- Rapports du groupe de discussion sur les juridictions :

  - Juridiction
  - Pouvoirs d'imposition
  - Développement économique

Annexe C

Liste des soumissions officielles

* Les participations en double indiquent des soumissions subséquentes reçues de la même personne ou du même organisme.

1. M. George Carr

2. M. David Hutchinson

3. Association des distillateurs canadiens/Association of Canadian Distillers
K.M. Campbell

4. Association of Municipal Clerks & Treasurers of Ontario
Mme Joyce Foster

5. Board of Trade of Metropolitan Toronto
M. Donald King, PCA

6. Association des banquiers canadiens
M. Allan R. Cooper

7. Association canadienne des fabricants de produits chimiques
M. D.W. Goffin

8. Conseil canadien de l'artisanat
M. Peter Weinrich

9. Conseil canadien de l'artisanat
M. Peter Weinrich

10. Institut canadien des compagnies immobilières publiques
M. Peter Weinrich

11. Institut canadien des compagnies immobilières publiques (CIPREC)
M. Ronald A. Daniel

12. Association canadienne de taxe foncière
M. Alan Duncan

13. Association canadienne de taxe foncière
M. Alan Duncan

14. Carrying Place Property Owners' Association
G.A. Henderson

15. Ville de Peterborough
M. Malcolm G. McCarthy

16. Ville de Stoney Creek
M. Frank Carrocci, CGA, AMCT

17. Ville de Toronto, City Hall
M. John S. Woods, CA

18. Conseil des services communautaires
Mme Barbara J. Moorhead

19. Comté de Peterborough
Mme Doris Brick

20. Système CP Rail
M. G.R. Mackie

21. Conseil des écoles catholiques séparées de Dufferin-Peel
M. Arthur R. Steffler

22. Falconbridge Limited
M. E.A. Seth

23. Federal Superannuates National Association
M. Percy Bateson

24. Federation of Ontario Cottagers' Associations Incorporated
M. Barry Mitchell

25. Frontenac Condominium Corporation
M. James Peck

26. Conseil d'éducation du comté de Grey
M. Michael J. McKenna

27. Conseil scolaire catholique séparé de Hamilton-Wentworth
M. Jerry G. Ponikvar

28. Inco Limited
M. J.W. Ashcroft

29. Institute of Municipal Assessors of Ontario
K.F. McGillivray

30. Island View Drive and Area Ratepayers' Association
M. Harold E. Fry

31. Lake of the Woods District Property Owners' Association Inc.
D.H. Magnus

32. Lake Rosseau North Association
M. Paul White

33. Assemblée législative
Mme Anne Swarbrick

34. Lytton Park Residents' Oranization Inc.
D.J. Stewart

35. Municipalité du Toronto métropolitain
M. David J. Hipgrave

36. Conseil d'éducation de Muskoka
Mme Marilyn Rowe

37. Muskoka Lakes Association
M. Robert Hodgins

38. Syndicat national des cultivateurs
M. John Dowling

39. Ontario Association of Children's Aid Societies
Mme Mary A. McConville

40. Ontario Cable Telecommunications Association
M. Roy O'Brien

41. Ontario Chamber of Commerce
M. J.G. Carnegie

42. Ontario English Catholic Teachers' Association
M. Greg Pollock

43. Fédération de l'agriculture de l'Ontario
M. Dave Older

44. Fédération de l'agriculture de l'Ontario
M. Dave Older

45. Ontario Mining Association
M. Peter McBride

46. Ontario Public School Boards' Association
Mme Paula Dunning

47. Ontario Public School Boards' Association
M. Ernie Checkeris

48. Ontario Public School Teachers' Federation
M. Gene Lewis

49. Ontario Public Supervisory Officials' Association
M. Rae Stoness

50. Ontario Secondary School Teachers' Federation
M . Larry French

51. Ontario Secondary School Teachers' Federation

52. Ontario Seperate School Trustees' Association
M. Patrick Slack

53. Conseil de l'éducation d'Ottawa
M. W.H. Bird

54. Ottawa Carleton Board of Trade
Mme Lorraine Flaherty

55. Conseil scolaire catholique séparé d'Ottawa
M. Wayne E. Bishop

56. Parking Authority of Toronto
M. Norris P. Zucchet

57. Peat Marwick Stevenson & Kellogg
M. Donald L. King

58. Peterborough Tow Tier Property Tax Committee
M. Eldon P. Ray

59. Peterborough Two Tier Property Tax Committee
M. Malcolm McCarthy

60. Université Queen
M. R.D. Fraser

61. Regional Chairmen of Ontario
M. Peter D. Pomeroy

62. Municipalité régionale de Haldimand-Norfolk
M. Keith Richrdson

63. Sherwood Jones & Burns Ratepayers Association
M. Richard Robyn

64. Sudbury English Catholic Secondary Teachers' Association
M. Roland Muzzatti

65. Conseil d'éducation de Toronto
Mme Joan M. Green

66. Canton de Howard
M. James A. Campbell

67. Conseil d'éducation du comté de Waterloo
A. Ewasko

68. York Mills Ratepayers Association Inc.
M. D'Arcy Macdonald

Annexe D

Liste des présentations aux non officiels, au Groupe de travail et aux groupes de discussions

Liste des présentations

Date :	**Présentations au Groupe de travail :**	
10 févr.	Présentation :	Appropriate Revenue Sources: A new mix
	Présentée par :	Richard Gilbert, Canadian Urban Institute
5 mars	Présentation :	Financing Local Government: Principles and Issues
	Présentée par :	John Bossons, université de Toronto
		D[r] Enid Slack, Enid Slack Consulting Inc.
5 mars	Présentation :	Business Tax: The current Controversy
	Présentée par :	Barry Remington, Canadian Property Tax Association Inc.
10 avril	Présentation :	Economic Development Models
	Présentée par :	Jeremy Fox, Fox Jones & Associates
		Dale Martin, Martin & Associates
10 avril	Présentation :	Issues in Infrastructure Financing
	Présentée par :	Richard Gilbert Canadian Urban Institute
10 avril	Présentation :	Infrastructure Financing : Review of Ongoing and Recent Work in Infrastructure Financing
	Présentée par :	Don Stevenson, Canadian Urban Institute
7 mai	Présentation :	US. Jurisdictions
	Présentée par :	Steve Lawton, Ontario Institute for Studies in Education
		Tod Cowan, Schelesinger & Associates

Date :	**Présentations au groupe de discussion sur l'évaluation**	
20 mars	Présentation :	Fairness and Market Value
	Présentée par :	M. Ed Gradu, Q.C.
20 mars	Présentation :	Reassessment

	Présentée par :	Cathy Farr, Brant-Haldimand Assessment Commissioner
24 avril	Présentation :	Perspectives on Property Tax Reform
	Présentée par :	Al Cooper, Canadian Bankers Association
24 avril	Présentation :	Appraisal
	Présentée par :	J. Ellen - Évaluateur
24 avril	Présentation :	Exemptions
	Présentée par :	Calvin Barrett, municipalité de la communauté urbaine de Toronto
		Vic Melski, ville d'Ottawa
24 avril	Présentation :	Reassessment in Ontario
	Présentée par :	Harry Bassken, personne âgée
8 mai	Présentation :	Submission by the Ontario Cable Television Association
	Présentée par :	Ray O'Brien, Ontario Cable Television Association
8 mai	Présentation :	Valuation Methods Used to Assess:
		Railways, Roadways, and Rights of Way,
		Transmission Pipelines, Telephone and Telegraph Properties
	Présentée par :	Robert Cushing, ministère du Revenu
		Tony Barber, Appraisal Institute of Canada
8 mai	Présentation :	Gross Receipts Tax of Telephone Companies
	Présentée par :	Ray LaCrox, Bell Canada
		C. Campbell, Bell Canada
8 mai	Présentation :	Railways, Roadways and Right of Ways
	Présentée par :	Ron Ditchburn, CN Real Estate
8 mai	Présentation :	Pipeline Assessment
	Présentée par :	Mike McKellar, Ontario Natural Gas Association

8 mai	Présentation :	Comments on Current Property Assessment and Taxation in Ontario
	Présentée par :	Tony Barber, Appraisal Institute of Canada
22 mai	Présentation :	Ministry of Revenue CD ROM and OASYS
	Présentée par :	Chris Lopes, ministère du Revenu
22 mai	Présentation :	Underground Mining Facilities
	Présentée par :	Al Morrill, Falconbridge Ltd.
22 mai	Présentation :	Submission from INCO to the FTC
	Présentée par :	Martie DeCorby
22 mai	Présentation :	Federal Grants-in-lieu of taxes
	Présentée par :	Ken Westra
1er juin	Présentation :	Metro Toronto's Proposal for Market Value Assessment - City of Toronto View
	Présentée par :	Audrey Birt et Paul Wealleans, ville de Toronto
22 juillet	Présentation :	Communauté urbaine de Toronto
	Présentée par :	Date Richamond, communauté urbaine de Toronto

Date :	**Présentations aux groupes de discussions sur les sources de revenu appropriées :**	
25 mars	Présentation :	Fairness and Taxation
	Présentée par :	John Bossons, université de Toronto

Annexe E

Questions référées par le gouvernement : Lettres de références

Ontario
Municipal Affairs
Affaires municipales

March 21, 1991

Dear Colleague:

Enclosed please find the Report of the Advisory Committee to the Minister of Municipal Affairs on the Provincial-Municipal Financial Relationship. It is the product of an independent advisory committee which for the last two years has been charged with examining the whole of the provincial-municipal financial relationship.

Its recommendations focus on two key areas: a redefinition of roles and responsibilities between the Province and municipalities, i.e. disentanglement, and ideas for improving municipal revenue raising capabilities. I plan to refer the recommendations and ideas which deal with revenue raising to the Fair Tax Commission. This Commission was recently established by my colleague the Honourable Floyd Laughren, to review Ontario's tax system with a view to making it fairer. I believe it will be an excellent vehicle through which to discuss revenue raising aspects of the report.

The Government is committed to disentanglement, possibly in a broader context than discussed in the report. I hope to announce a process through which disentanglement can be pursued in the near future.

I believe that the Committee has done a commendable job and that their recommendations will be an excellent source of ideas toward the development of a new provincial-municipal financial relationship.

Sincerely,

Dave Cooke
Minister
M.P.P., Windsor-Riverside

Enclosure



Office of the Minister
Bureau du ministre

Ministry of Municipal Affairs
Ministère des Affaires municipales

777 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2E5
(416)585-7000

777, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5
(416)585-7000

December 12, 1991

Mr. Paul E. Pinnington
President
Ontario Natural Gas Association
77 Bloor Street West
Suite 1104
Toronto, Ontario
M5S 1M2

Dear Mr. Pinnington:

I am writing with regard to your letter of November 8, 1991 regarding the Ontario Natural Gas Association's review of the "Report of the Advisory Committee to the Minister of Municipal Affairs on the Provincial-Municipal Financial Relationship". I would like to express my appreciation for the effort taken in reviewing the Report.

I have asked the Fair Tax Commission to also review the Report's recommendations relating to the local government sector's revenue raising capacity. I note that you have provided a copy of your comments to the Research Co-ordinator of the Commission's Property Tax Working Group. I am certain that the views of your Association will be of assistance to the group as their work progresses and your Association will be apprised of the Working Group's views on these subjects as these are developed.

Thank you for your interest in this matter.

Sincerely,

Dave Cooke
Minister
M.P.P., Windsor-Riverside

RECEIVED
JAN 0 9 1992
PROPERTY TAX DEPT.

ONGA
DEC 2 4 1991



Office of the Minister
Bureau du ministre

Ministry of Municipal Affairs
Ministère des Affaires municipales

777 Bay Street
Toronto, Ontario
M5G 2E5
(416)585-7000

777, rue Bay
Toronto (Ontario)
M5G 2E5
(416)585-7000

January 8, 1992

Ms Monica Townson
Chair
Fair Tax Commission
1075 Bay Street
6th Floor
Toronto, Ontario
M5S 2B1

Dear Ms Townsend:

I am writing to ask the Fair Tax Commission to examine the issue of payments-in-lieu of property taxes (PIL) to municipalities.

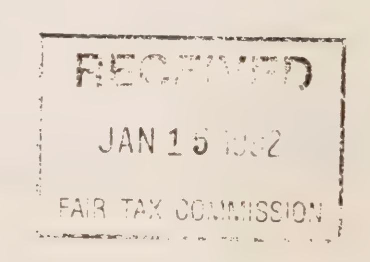
As you may be aware, there are two methods for determining PIL's. For most properties, the amount is determined using the assessment on the property and the local mill rate. However, for hospitals, correctional facilities, universities and other institutions, the payment is based on rated capacity. For example, for a correctional facility, the municipality receives $75.00 per inmate. Municipalities believe that the resultant payment is lower than a mill rate/assessment based payment would be and lower than the costs of providing services.

This is an issue which affects many municipalities across Ontario. It was most recently brought to my attention by the City of Kingston which has a heavy concentration of institutional properties.

Thank you very much for your consideration of this issue.

Sincerely,

Dave Cooke
Minister
M.P.P., Windsor-Riverside





Office of the Treasurer of Ontario

Cabinet du Trésorier de l'Ontario

Ministry of Treasury and Economics

Ministère du Trésor et de l'Économie

Frost Building South
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1Y7
(416) 325-0400
Fax (416) 325-0374

Édifice Frost sud
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1Y7
(416) 325-0400
Télécopieur (416) 325-0374

May 26, 1992

Ms. Monica Townson
Chair
Fair Tax Commission
1075 Bay Street
6th Floor
Toronto, Ontario
M5S 2B1

Dear Ms. Townson,

Treasury Board recently considered the recommendations of a policy and program expenditure review concerning the property assessment services provided to municipalities by the Ministry of Revenue. One of the options explored by the review team was reform and possible elimination of the separate local tax on business occupants. The proposal was made in the interests of administrative efficiency for the province and municipalities.

Changes to the current "Business Assessment" and tax on business occupants could have significant taxation policy implications. Recognizing this, the program review team recommended that the issue be referred to the Fair Tax Commission for consideration.

I understand that the tax on business occupants is already being examined by the Property Tax Working Group panel on property assessment. I would simply like to ensure that this issue is addressed specifically in consultations and in the Working Group report in the fall. Relevant questions include the following:

> Is the application of a separate assessment and tax on business occupants a fair method of local taxation?
>
> What alternatives are there for raising local government revenues from business operations?
>
> What effect would replacement of this tax with increased assessment on commercial and industrial real estate have on fairness?

...2

If this request poses any serious difficulties for the Commission or the Working Group, please let me know. Your assistance in this matter is greatly appreciated.

Yours truly,

Floyd Laughren
Treasurer of Ontario

copy: The Honourable Shelley Wark-Martyn
Minister of Revenue

Mr. A. Dharmalingam
Chair, Property Tax Working Group
Fair Tax Commission



Office of the Treasurer of Ontario

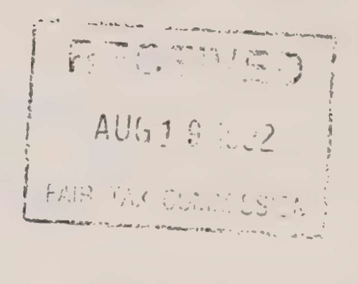
Cabinet du Trésorier de l'Ontario

Ministry of Treasury and Economics

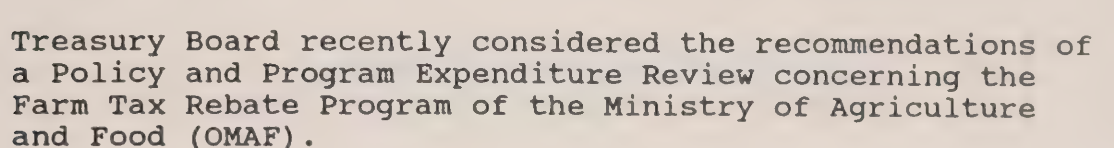
Ministère du Trésor et de l'Économie

Frost Building South
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1Y7
(416) 325-0400
Fax (416) 325-0374

Édifice Frost sud
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1Y7
(416) 325-0400
Télécopieur (416) 325-0374



Ms. Monica Townson
Chair
Fair Tax Commission
6th Floor
1075 Bay Street
Toronto, Ontario
M5S 2B1



Dear Ms. Townson,

Treasury Board recently considered the recommendations of a Policy and Program Expenditure Review concerning the Farm Tax Rebate Program of the Ministry of Agriculture and Food (OMAF).

Through the Farm Tax Rebate Program, OMAF rebates 75% of property taxes paid by farmers with a minimum production of $7,000 and excluding the farm residence and one acre of land. The review was initiated to attempt to lower the cost of this program, which grows in relation to mill rate increases.

The review recommended that no structural changes be made to this program until the Fair Tax Commission completes its report on property taxation.

Both OMAF and the farm community feel that farms pay a disproportionate amount of property tax and in fact, the Farm Tax Rebate Program began in 1970 as an interim measure pending property tax reform.

Would it be possible for Fair Tax Commission, as part of its review of property taxation, to consider the issue of farm property taxation and the Farm Tax Rebate Program.

.../2

If this poses any serious difficulties for the Commission or the Working Group, please let me know. Your assistance in this matter is greatly appreciated. If your staff require information regarding the Farm Tax Rebate Program, they should contact Rolly Stroeter (326-3493), Director of the Farm Assistance Programs Branch at OMAF.

Yours truly,

Floyd Laughren

Floyd Laughren
Treasurer of Ontario

copy: The Honourable Elmer Buchanan
Minister of Agriculture and Food

Annexe F
Sources de données

Sources de données pour les graphiques et les tableaux

GRAPHIQUES

Graphique 1	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 2	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 3	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 4	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 5	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 6	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 7	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et les Budgets de l'Ontario; et l'Indice des prix aux consommateurs, Statistique Canada.
Graphique 8	Tabulations spéciales de la Commission de l'équité fiscale en utilisant la base de données de simulation de politiques sociales de Statistique Canada et les données du modèle 1988 ajustées aux valeurs de 1991
Graphique 9	Tabulations spéciales de la Commission de l'équité fiscale en utilisant la base de données de simulation de politiques sociales de Statistique Canada et les données du modèle 1988 ajustées aux valeurs de 1991
Graphique 9a	Tabulations spéciales de la Commission de l'équité fiscale en utilisant la base de données de simulation de politiques sociales de Statistique Canada et les données du modèle 1988 ajustées aux valeurs de 1991
Graphique 10a	Commission de l'équité fiscale - projet d'assortissement des dossiers d'impôt sur le revenu et d'évaluation; Revenu Canada 1990 T1 données provinciales et ministère du Revenu de l'Ontario; système d'évaluation de l'Ontario
Graphique 10b	Commission de l'équité fiscale - projet d'assortissement des dossiers d'impôt sur le revenu et d'évaluation; Revenu Canada

	1990 T1 données provinciales et ministère du Revenu de l'Ontario; système d'évaluation de l'Ontario
Graphique 11	Ernst & Young, le Rapport sur la richesse, volumes 1 et 2 (Toronto : Ernst & Young Management Consultants, 1990)
Graphique 12	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 13	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 14	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 15	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 16	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 17	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 18	Registre de la taxe de concentration commerciale, ministère du Revenu, 1992
Graphique 19	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 20	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 21	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 22	Ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 23	Ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 24	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 25	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 26	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives; et Recensement de 1986
Graphique 27	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives; et Recensement de 1986

Graphique 28	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 29	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 30	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Graphique 31	Ministère de l'Éducation, données administratives
Graphique 32	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)

TABLEAUX

Tableau 1	Commission de l'équité fiscale - projet d'assortissement des dossiers d'impôt sur le revenu et d'évaluation; Revenu Canada 1990 T1 données provinciales et ministère du Revenu de l'Ontario; système d'évaluation de l'Ontario
Tableau 1a	Commission de l'équité fiscale - projet d'assortissement des dossiers d'impôt sur le revenu et d'évaluation; Revenu Canada 1990 T1 données provinciales et ministère du Revenu de l'Ontario; système d'évaluation de l'Ontario
Tableau 2	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Tableau 3	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS)
Tableau 4	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et Recensement de 1986
Tableau 5	Ministère de l'Éducation, données administratives
Tableau 6	Ministère des Affaires municipales, système d'analyse et de recherche sur les municipalités (MARS); et ministère de l'Éducation, données administratives; et Recensement de 1986



Also available in English

Des exemplaires du rapport complet peuvent être obtenus en s'adressant à :
Commission de l'équité fiscale, 1075, rue Bay, 6e étage, Toronto (Ontario) M5S 2B1